RAPPORT DE RECHERCHE

LA PLANIFICATION FONDÉE SUR LE RENDEMENT : ÉTUDE DE CAS À L'ÉTRANGER

SÉRIE SUR LE LOGEMENT ABORDABLE ET LE FINANCEMENT DE L'HABITATION

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

SCHL—Au cœur de l'habitation

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est au cœur de l'habitation. Toutes ses activités visent à aider les Canadiens et les Canadiennes à vivre dans un logement sûr à tout point de vue.

À titre d'organisme national responsable du logement, la SCHL joue un rôle important dans le secteur canadien de l'habitation. Elle propose de nouvelles façons de financer l'achat des maisons. Elle favorise l'innovation dans le domaine de la technologie et de la conception des habitations. Grâce à son assurance prêt hypothécaire, elle aide les Canadiens et les Canadiennes à réaliser leur rêve et à posséder leur propre maison.

Les Canadiens et les Canadiennes tirent avantage de la collaboration de la SCHL avec ses partenaires des secteurs public, privé et sans but lucratif en vue d'améliorer la qualité et l'accessibilité des logements et de faire en sorte qu'ils soient plus abordables, partout au pays.

L'aide accordée par la SCHL permet aux ménages à faible revenu, aux aînés, aux personnes handicapées et aux Autochtones de vivre dans des logements convenables et abordables. La SCHL crée des emplois pour les Canadiens et les Canadiennes dans le domaine des produits et services en aidant le secteur de l'habitation à exporter ses connaissances et ses compétences dans d'autres pays.

Les recherches de pointe effectuées par la SCHL améliorent la qualité des logements et font en sorte que ceux-ci soient plus abordables. Afin d'aider les Canadiens et les Canadiennes à tirer profit de son savoir-faire dans le domaine de l'habitation et à prendre des décisions éclairées, la SCHL est devenue le plus important éditeur canadien de publications portant sur le logement. Elle possède également la collection la plus complète de documents sur l'habitat.

Les Canadiens et les Canadiennes peuvent avoir facilement accès à nos informations par l'entremise des points de vente et des bureaux régionaux de la SCHL.

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone :
1 800 668-2642 [à l'extérieur du Canada : (613) 748-2003]
ou par télécopieur : (613) 748-4069.
Pour nous joindre en direct, visitez notre page d'accueil à l'adresse suivante : www.cmhc-schl.gc.ca

La Société canadienne d'hypothèques et de logement appuie la politique du gouvernement fédéral sur l'accès à l'information pour les personnes handicapées. Si vous désirez obtenir la présente publication en des médias substituts, composez le 1 800 668-2642.

101-01882/

La planification fondée sur le rendement : étude de cas à l'étranger

par

Hok-Lin Leung
School of Urban and Regional Planning
Queen's University

et

Kevin A. Harper
Harper Longino Robinson

pour la Division de la recherche

de la

Société canadienne d'hypothèques et de logement

La SCHL offre de nombreux renseignements relatifs à l'habitation. Pour plus d'information, veuillez composer le 1 800 668-2642 ou visitez notre site Web : www.cmhc-schl.gc.ca

This publication is also available in English under the title *International Experiences with Performance-based Planning*, PE0378

Cette recherche a été financée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La qualité rédactionnelle de ce rapport, son contenu et les opinions qui y sont émises sont de l'auteur (des auteurs). La SCHL ne saurait en assumer la responsabilité et se dégage de toute obligation relativement aux conséquences résultant de l'utilisation que le lecteur pourrait faire des renseignements, des matériaux ou des techniques qui y sont décrits.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Leung, Hok-Lin, 1944-

La planification fondée sur le rendement : étude de cas à l'étranger

Publ. aussi en anglais sous le titre: International experiences with performance-based planning.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-96303-5
No de cat. NH15-349/2000F

1. Urbanisme.
2. Promotion résidentielle.
3. Logement — Politique gouvernementale.
4. Logement — Droit.
5. Urbanisme — Canada.
6. Promotion résidentielle — Canada.
7. Logement — Politique gouvernementale — Canada.
8. Logement — Droit — Canada.
I. Harper, Kevin Albert.
II. Société canadienne d'hypothèques et de logement.
III. Titre.

HT166.L48 2000 307.1 C00-980054-9

© 2000, Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits réservés. La reproduction, le stockage ou la transmission d'un extrait quelconque de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, par photocopie ou par microfilm, sont interdits sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits de traduction et d'adaptation réservés pour tous les pays. La traduction d'un extrait quelconque de cet ouvrage est interdite sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL

RÉSUMÉ

Pourquoi cette étude est importante

La présente étude documente les différentes approches utilisées sur le plan international pour la réglementation de l'urbanisme et de l'aménagement, particulièrement l'urbanisme fondé sur le rendement. L'utilisation qu'on a faite de cette approche différente ailleurs peut offrir des perspectives et des leçons précieuses quant à la façon de l'utiliser au Canada afin de favoriser la souplesse et l'innovation dans le domaine de la construction domiciliaire.

Une telle étude s'avère nécessaire par suite des changements importants survenus à l'échelle démographique, sociale et économique de la société canadienne. L'évolution des préférences des consommateurs et de l'abordabilité exige un environnement d'aménagement qui fait de la place à la souplesse et à l'innovation. La réglementation traditionnelle relative à l'urbanisme et à l'aménagement au Canada semble conduire à un contexte d'aménagement qui manque de souplesse et qui risque d'empêcher de répondre efficacement aux demandes du marché. Les efforts qui ont été consentis au Canada afin de refléter la nouvelle réalité du marché ont été désordonnés. En outre, des études récentes effectuées au Canada et aux États-Unis ont démontré que les systèmes de réglementation traditionnels ont pour effet d'accroître les coûts d'aménagement et, souvent, freinent l'innovation technique et conceptuelle. D'autres pays utilisent des approches différentes pour la réglementation relative à l'urbanisme et à l'aménagement. Ces approches différentes comprennent les systèmes d'urbanisme « fondé sur le rendement », qui favorisent la souplesse et l'innovation en matière d'aménagement.

Comment cette étude a été réalisée

La présente étude porte essentiellement sur les expériences faites ailleurs quant à l'utilisation de l'urbanisme fondé sur le rendement. Les données proviennent principalement d'entrevues réalisées auprès de 26 personnes. Au niveau municipal, une personne chargée de la réglementation et un promoteur (comprenant des consultants) ont été interviewés. Dans les cas où différents ordres de gouvernement ont joué un rôle important, on a interrogé des personnes dans les organismes concernés. On a également communiqué avec des experts du monde universitaire en matière d'urbanisme fondé sur le rendement dans chacun des pays. On a effectué une analyse de contenu thématique de toutes les entrevues, chacune ayant été interprétée de manière à déterminer si les approches d'urbanisme fondé sur le rendement utilisées dans d'autres pays pouvaient convenir au contexte canadien. Il a ainsi été possible de se demander si ce genre d'approche pouvait s'adapter au Canada et, le cas échéant, dans quel contexte.

Le zonage traditionnel par rapport à l'urbanisme fondé sur le rendement

En 1916, la première ordonnance de zonage a été adoptée par la ville de New York. Le zonage reposait sur l'idée que des utilisations différentes sont incompatibles, et les administrations locales ont défini des districts où différentes utilisations étaient soit permises, soit interdites. Bien que le zonage traditionnel puisse convenir à la majorité des scénarios, l'échelle d'aménagement du territoire est maintenant beaucoup plus étendue, plus complexe, et doit tenir compte d'objectifs publics plus larges et d'enjeux plus complexes. Or, même si le zonage traditionnel continue de jouir d'un appui populaire important, différentes solutions de rechange ont été adoptées de manière à assurer une plus grande souplesse face aux exigences réglementaires. L'urbanisme fondé sur le rendement est l'une de ces solutions.

Tandis que le zonage traditionnel a pour objectif de réglementer l'aménagement en contrôlant l'utilisation des terrains, l'urbanisme fondé sur le rendement réglemente les caractéristiques et les fonctions physiques réelles (rendement) d'une utilisation par rapport à des normes prédéterminées. Ces normes sont des mesures quantitatives de l'impact de l'aménagement donnant lieu à une administration non discrétionnaire. Comme les districts de réglementation et les règlements sont fondés sur le rendement plutôt que sur l'utilisation des terrains, il est possible que deux types différents d'utilisation se côtoient sur des terrains adjacents, pourvu que les deux soient conformes aux normes. Les premières normes de rendement étaient relativement simples et comprenaient des critères quant au bruit, à l'éblouissement, aux odeurs, aux vibrations, etc. Les normes sont maintenant généralement plus complexes, étant donné que les attentes en matière de rendement des nouveaux aménagements sont beaucoup plus élevées et peuvent porter sur la gestion de la circulation et des eaux pluviales, la destruction des habitats, certains détails architecturaux et différents autres critères.

Pourquoi l'urbanisme fondé sur le rendement est utilisé ailleurs

Différents contextes entraînent la mise en œuvre d'un urbanisme fondé sur le rendement dans d'autres compétences. Dans certains cas, cette approche résulte d'une politique élaborée par un ordre supérieur de gouvernement, alors que dans d'autres, il s'agit strictement d'une initiative locale. Les enjeux visés par l'urbanisme fondé sur le rendement diffèrent aussi, allant de la gestion de la croissance à la conception, de la protection de l'environnement à la rationalisation du processus d'aménagement. Quoi qu'il en soit, il est important de comprendre ces contextes et ce qu'ils signifient si l'on

veut réussir l'introduction, l'adoption et la mise en œuvre de cette approche au Canada. En Australie, l'explosion du secteur immobilier a coïncidé avec des niveaux très élevés d'immigration à la fin des années 80, ce qui a causé une flambée du prix des maisons dans les régions métropolitaines. En guise de réponse, une conférence spéciale sur le logement convoquée par le gouvernement fédéral a eu pour effet que la densification urbaine est devenue l'enjeu principal de la politique d'urbanisme en Australie. La densification urbaine consiste à ramener les gens dans des secteurs urbains grâce à un aménagement résidentiel de plus grande densité. Cette politique était considérée comme un élément clé visant la création de logements abordables et favorisant l'utilisation optimale des infrastructures existantes. Pour mettre cette nouvelle politique en œuvre, le gouvernement fédéral a proposé un cadre national de principes et de procédures d'urbanisme fondé sur le rendement pour un aménagement résidentiel de grande qualité. Appelé « Australian Model Code for Residential Development » (AMCORD), ce cadre donne au gouvernement fédéral les moyens de collaborer étroitement avec les administrations des États, des territoires et des municipalités, les associations professionnelles, ainsi que les entreprises du secteur de l'aménagement afin de s'attaquer aux problèmes urbains de portée nationale. Chaque gouvernement d'État ou de territoire en Australie possède maintenant son propre code type fondé sur l'AMCORD.

En Nouvelle-Zélande, le gouvernement travailliste nouvellement élu a entrepris des réformes radicales et en profondeur du gouvernement et de l'économie en 1984. Au cours de son second mandat, le gouvernement a adopté la *Resource Management Act* (RMA), une loi destinée à faire de l'aménagement durable une responsabilité claire du gouvernement. Il incombe aux autorités locales et régionales d'administrer la RMA, mais comme cette loi n'est pas d'application obligatoire, celles-ci sont libres d'interpréter et de mettre en œuvre la loi dans le cadre de leurs propres plans comme ils l'entendent. Ainsi, tandis que certaines petites administrations continuent d'utiliser l'approche traditionnelle d'urbanisme municipal et rural, les administrations plus importantes ont adopté une approche fondée sur le rendement en ce qui concerne l'impact de l'aménagement sur l'environnement.

Aux États-Unis, l'adoption d'une approche d'urbanisme fondé sur le rendement est strictement une affaire locale, et non pas une initiative résultant d'une politique d'un ordre de gouvernement supérieur. Le comté de Bucks, en Pennsylvanie, a fait œuvre de pionnier en 1973 en adoptant un modèle d'ordonnance de zonage comportant un élément de rendement afin de protéger les ressources naturelles et d'assurer la souplesse de la conception résidentielle. C'est l'intérêt croissant pour la protection de l'environnement face à l'aménagement et aux pressions exercées afin de satisfaire à une exigence de zonage de l'État prévoyant toutes les utilisations légitimes des terrains qui ont amené la rédaction de ce code fondé sur la performance. Le zonage basé sur le rendement a été reconnu comme un moyen non seulement de protéger les ressources naturelles, mais aussi de permettre la construction de toute une gamme de genres de maison. À Fort Collins, au Colorado,

l'examen du système réglementaire a permis de conclure qu'il était incompatible avec un nouveau plan de politiques sur l'utilisation des terrains fondée sur la gestion de la croissance. Les autorités municipales voulaient un système qui tenait compte des forces du marché et qui offrait un certain contrôle de la qualité sur ce qui allait se passer sur un terrain. Il en est résulté le « Land Development Guidance System » (LDGS), un système qui offre des critères de rendement pour l'aménagement des logements planifiés en guise de solution de rechange au zonage traditionnel. Enfin, à Largo, en Floride, l'examen de la multitude d'ordonnances imprécises et parfois contradictoires de la municipalité en matière d'aménagement, le développement rapide de la région et un climat favorable à la croissance ont mené à l'adoption d'un code fondé sur la performance. Ce code prévoit un plus grand nombre d'utilisations dans chaque catégorie, la détermination de la densité en fonction du nombre de logements à l'acre plutôt que par le type d'habitation, ainsi que le contrôle de l'utilisation des terrains selon les rapports qui s'établissent entre les surfaces imperméables et les surfaces de plancher par rapport à l'ensemble, plutôt qu'au moyen de marges de recul, de limites de hauteur et de dimensions minimales des lots.

Leçons à tirer pour le Canada

L'expérience d'autres pays peut éclairer la discussion quant à l'application possible d'un urbanisme fondé sur le rendement au Canada. L'étude présente 12 leçons clés : 1) Les Australiens semblent avoir réussi, la clé de leur succès résidant dans une approche descendante volontaire qui met l'accent sur l'utilisation clé des terrains, qui tient compte des relations intergouvernementales et qui est sensible aux besoins des entreprises et de la collectivité; 2) Au Canada, toute initiative locale en faveur d'une approche d'urbanisme fondé sur le rendement impliquerait la participation de l'ordre de gouvernement supérieur en raison des lois provinciales en matière d'urbanisme. Bien que différents ordres de gouvernement poursuivent des objectifs différents, ceux-ci devraient être compatibles; 3) Étant donné que les changements peuvent s'avérer coûteux et susciter des résistances, il est important d'en minimiser les coûts en mettant l'accent sur les éléments essentiels et en assurant un choix entre l'approche traditionnelle et la nouvelle approche. Il est important de se demander si l'urbanisme fondé sur le rendement est nécessaire; 4) Dans les cas où l'urbanisme fondé sur le rendement est considéré comme une panacée qui englobe toutes les utilisations des terrains et vise une multitude d'objectifs, cette approche peut devenir arbitraire et trop complexe. La solution consiste à ne pas laisser les moyens décider de la fin; 5) Un événement important peut être catalyseur de changement, et même s'il est important de tenir compte de la psychologie du changement, le changement pour lui-même doit être évité; 6) Étant donné que l'urbanisme relève des pouvoirs publics, ces derniers doivent promouvoir une approche

fondée sur le rendement; 7) Le compromis entre souplesse et prévisibilité est-il un faux-fuyant? L'étude a démontré que si le zonage traditionnel est prévisible dans les cas ordinaires, on peut dire la même chose de l'approche fondée sur le rendement dans les cas extraordinaires et innovateurs; 8) La complexité constitue le véritable défi. La clé consiste à limiter l'étendue de l'approche à quelques objectifs clairement articulés, à mettre l'accent sur quelques utilisations clés des terrains et à laisser les promoteurs choisir l'approche qu'ils préfèrent; 9) Bien que la complexité constitue le véritable défi, la cohérence de l'approche est l'objectif véritable : les promoteurs veulent simplement un processus d'urbanisme cohérent qui les traite équitablement et qui leur permet de se faire une concurrence loyale peu importe la direction qu'ils empruntent; 10) Une base commune, telle est la clé du succès : cela veut dire que le meilleur scénario est celui où un gouvernement favorable à la croissance met cette approche en œuvre durant une période de croissance élevée; 11) Les gens peuvent collaborer, peu importe la diversité, voire les antagonismes; 12) Si on leur donne le choix entre un urbanisme fondé sur le rendement et un zonage traditionnel, les promoteurs choisiront la méthode qui répond le mieux à leurs besoins.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1
L'importance de cette étude 1
La méthodologie 1
CONTEXTE 3
La situation actuelle 3
Quelles sont les autres possibilités? 4
La planification fondée sur le rendement : une solution de rechange 4
POURQUOI CHOISIR LA PLANIFICATION FONDÉE SUR LE RENDEMENT? 6
Australie 6
Nouvelle-Zélande 9
États-Unis 10
UTILISATION DE LA PLANIFICATION FONDÉE SUR LE RENDEMENT 13
Australie 13
Nouvelle-Zélande 18
États-Unis 23
LEÇONS TIRÉES DE LA PLANIFICATION FONDÉE SUR LE RENDEMENT 34
Les éléments contextuels 34
La conception de la méthode 36
La promotion de la méthode 37
Les résultats de la mise en œuvre 38
LEÇONS À TIRER POUR L'EMPLOI DE LA PLANIFICATION FONDÉE SUR LE RENDEMENT AU CANADA 41
Australie : la bonne recette 41
Compatibilité des objectifs 41
La planification fondée sur le rendement est-elle nécessaire? 42
Les moyens ne doivent pas justifier la fin 42
Connaissance de la psychologie du changement 42
Le gouvernement comme agent de promotion 43
Souplesse et prévisibilité : une utopie? 43
Le véritable ennemi : la complexité 44
Le véritable objectif : la cohésion 44

La clé du succès : un terrain d'entente 44
La collaboration est possible 44
Les mesures d'incitation d'ordre économique semblent moins importantes 45
L'analyse finale 45
BIBLIOGRAPHIE 47
NOTES 48

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Normes de protection des milieux naturels, Bucks County 25

Tableau 2 : Table des normes de rendement de l'article 301, Bucks County 26

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Ville de Victoria, Good Design Guide 7

Figure 2 : NSW Model Code 9

Figure 3 : L'analyse de l'ensemble : un élément clé de la définition du contexte d'aménagement 14

Figure 4 : Positionnement des fenêtres pour limiter la vue sur les espaces privés voisins 16

Figure 5 : Écran pour bloquer la vue sur les espaces extérieurs privés adjacents 16

Figure 6 : Protection du caractère privé, sur le plan visuel, d'un espace extérieur privé situé en contrebas 16

Figure 7 : Insonorisation assurée par la configuration de l'habitation 17

Figure 8 : Suggestion pour l'insonorisation 17

Figure 9 : Suggestion pour l'insonorisation 17

Figure 10 : Plan d'urbanisme de la ville de Christchurch 19

Figure 11 : Plan d'urbanisme de la ville de Christchurch 21

Figure 12 : Normes de la ville de Largo à l'égard des zones tampons 32

Figure 13 : Ville de Largo, exemples de zones tampons 33

1. INTRODUCTION

L'importance de cette étude

Cette étude porte sur l'utilisation, à l'étranger, de solutions de rechange aux règlements concernant la planification et l'aménagement urbains, particulièrement la planification fondée sur le rendement. L'expérience de l'application de cette méthode de rechange dans d'autres pays peut représenter un enseignement précieux sur la manière de l'appliquer au Canada pour améliorer la souplesse et l'innovation dans la production d'habitations.

Cette étude découle des importants changements démographiques, sociaux et économiques survenus dans la société canadienne. Ces changements influent sur la demande d'habitations ainsi que sur l'interprétation de cette demande. L'évolution des préférences des consommateurs et la question de l'abordabilité exigent une démarche plus souple et plus novatrice pour ce qui est de l'aménagement, démarche qui permettra à l'industrie de l'habitation de réagir rapidement et efficacement à l'évolution du marché. Au Canada, les règlements traditionnels concernant la planification et l'aménagement semblent produire un environnement rigide et risquent de compromettre toute réponse efficace aux demandes du marché. Les tentatives d'adaptation à la nouvelle réalité du marché canadien ont été jusqu'à maintenant isolées.

En outre, de récentes études canadiennes et américaines ont révélé que les régimes traditionnels de réglementation font augmenter les coûts de conception et freinent souvent l'innovation technique et conceptuelle. Ces régimes s'appuient sur des normes prédéterminées et strictes de zonage et sur d'autres mesures de réglementation de l'aménagement. Il s'ensuit que les promoteurs qui proposent des aménagements novateurs doivent composer avec des processus d'autorisation longs et coûteux, sans garantie que leurs nouvelles idées seront acceptées.

D'autres pays ont recours à des méthodes de rechange pour la planification et l'aménagement afin de corriger ces problèmes. Ces méthodes comprennent les régimes de planification fondés sur le rendement, qui favorisent la souplesse et l'innovation dans la conception des habitations.

La méthodologie

Une recherche documentaire a permis de dresser une liste des municipalités faisant appel à la planification fondée sur le rendement. Cette liste a été modifiée à la suite de consultations avec des professionnels, des professeurs et des représentants d'organismes gouvernementaux du monde entier, puis réduite aux municipalités de pays dont les conditions de vie et le système économique sont semblables à ceux du Canada.

Il est apparu assez tôt que la planification fondée sur le rendement est utilisée surtout dans les municipalités urbaines très évoluées. Sept municipalités de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis faisant appel à la planification fondée sur le rendement ont été incluses dans l'étude.

Australie
- Melbourne (Victoria)
- Armidale (Nouvelle-Galles du Sud)

Nouvelle-Zélande
- Christchurch
- Waitakere City

États-Unis
- Bucks County (Pennsylvanie)
- Fort Collins (Colorado)
- Largo (Floride)

Nous n'avons trouvé aucun exemple de l'application de cette méthode en Europe.

Puisque cette étude porte sur l'expérience d'autres municipalités à l'égard de la planification fondée sur le rendement, les données ont été

principalement obtenues lors de 26 entrevues. Nous avons employé la méthode « entrevue Elite » afin de produire des entrevues qui soient structurées, sans être importunes.

Les répondants venaient de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis et de l'Europe. À l'échelon local, nous avons interviewé un responsable de la réglementation municipale et un promoteur (y compris ses experts-conseils). Quand le gouvernement fédéral ou de l'État jouait un rôle important, nous avons interviewé des représentants des agences responsables. Nous avons également communiqué avec des experts universitaires de la planification fondée sur le rendement dans chacun des pays.

Les entrevues ont été transcrites et le contenu thématique a été analysé afin de permettre un examen rigoureux des données qualitatives. Pour effectuer l'analyse thématique, nous avons codé les causes et les effets de l'application de la planification fondée sur le rendement signalés par les répondants dans chaque municipalité. Ces codes reposaient sur une matrice de cause-effet élaborée à l'aide d'une série de causes et d'effets standards ou prévus relevés lors de la recherche documentaire sur la méthode de planification fondée sur le rendement. La fréquence a servi à déterminer la pertinence et l'importance de chaque cause et de chaque effet.

Lors de l'interprétation de ces données, nous avons cherché à déterminer si les méthodes de planification fondée sur le rendement utilisées dans les municipalités à l'étude étaient viables au Canada. Il a donc fallu poser des hypothèses sur ce qui fonctionnerait au Canada, sur les adaptations requises et sur les modifications à apporter aux méthodes pour qu'elles donnent de bons résultats ici.

Le chapitre 2 brosse un bref tableau du zonage et de ses solutions de rechange.

2. CONTEXTE

Le zonage subit les critiques des professionnels et des chercheurs depuis l'adoption du premier arrêté municipal détaillé à New York, il y a 80 ans. Le zonage est tenu responsable de la séparation arbitraire des types d'utilisation du sol, de la destruction de l'environnement et du patrimoine architectural, du processus d'aménagement complexe, rigide et coûteux, et de l'incapacité de tenir compte des mesures d'intérêt public et des plans (Porter et coll., 1988, p. 3). Malgré cela, le zonage reçoit un appui assez vaste, surtout parce qu'il constitue un moyen efficace de contrer le changement (Porter et coll., 1988, p. 3).

Les premiers règlements de zonage régissaient de nombreux aspects de l'aménagement du territoire, notamment l'utilisation des sols, la hauteur des immeubles, les cours et les exigences relatives aux clôtures. Si les décisions discrétionnaires étaient censées être exclues du processus, ce ne fut pourtant pas le cas (Meshenberg, 1976, p. 2). L'aménagement du territoire a maintenant plus d'envergure et il est plus complexe. Le processus doit donc tenir compte d'objectifs publics plus vastes et d'intervenants plus exigeants. Avec le temps, de nombreux éléments du zonage conventionnel ont subi de multiples ajouts hétéroclites, dans l'espoir d'octroyer plus de souplesse aux promoteurs (Meshenberg, 1976, p. 2). Le pouvoir discrétionnaire a pris de l'importance dans les municipalités, et les régimes de réglementation ont perdu en crédibilité.

De nombreuses modifications au zonage traditionnel et de nombreuses solutions de rechange ont été proposées pour permettre de répondre avec plus de souplesse aux exigences réglementaires, mais ces solutions ne sont pas encore largement acceptées par les urbanistes, les politiciens et le grand public.

La situation actuelle

En 1916, New York adoptait le premier arrêté de zonage, pour empêcher que les commerces haut de gamme de la 5e avenue soient supplantés par l'industrie du vêtement, alors en plein essor (Porter et coll., 1988, p. 5). La logique sous-jacente était que les utilisations différentes du sol sont incompatibles. Le zonage donnait au gouvernement local le pouvoir de créer des districts dans lesquels certaines utilisations allaient être permises ou interdites. Bientôt, les utilisations furent aussi catégorisées selon les activités, les liens avec d'autres utilisations et les restrictions visant à éviter d'éventuels effets adverses. Puis, en 1922, le Department of Commerce des États-Unis publiait la *Standard State Zoning Enabling Act*. Cette loi modèle définissait des zones dans lesquelles des règlements uniformes s'appliqueraient à l'utilisation des sols et à l'emplacement, à la hauteur, au volume et à la superficie des immeubles (Porter et coll., 1988, p. 5). La loi fut rapidement adoptée par les gouvernements locaux de tout le pays.

Alors que le zonage traditionnel fonctionne bien dans la plupart des cas, il peut être restrictif et entraver l'innovation. Dans leur étude sur les techniques de zonage souples, Porter et ses collègues relèvent quatre inconvénient graves au zonage traditionnel. Certains sont inhérents aux fondements du zonage traditionnel, mais d'autres se sont manifestés au fil de l'évolution de la planification et de l'aménagement, depuis 80 ans.

- *Le zonage est statique*. Le zonage traditionnel prévoit une utilisation prédéterminée des sols et ne tient pas compte de la nature dynamique de l'aménagement. Par conséquent, il s'oppose souvent aux besoins relatifs à l'aménagement et aux demandes du marché, et il faut le modifier pour permettre l'aménagement.

- *Le zonage est « paroissial »*. Le zonage sert souvent des intérêts locaux plutôt que régionaux, car les raisons pour lesquelles telle utilisation est permise ou non ne sont pas toujours exprimées. Par conséquent, les

responsables prennent souvent des décisions arbitraires et le zonage devient un moyen de servir des intérêts particuliers.

- *Le zonage n'est pas propice à un aménagement de qualité supérieure.* Sur le terrain, le zonage ne régit que l'enveloppe du bâtiment et omet souvent les questions liées à la conception. Par conséquent, les questions liées à cet élément sont négociées pendant le processus de modification du zonage, processus qui peut être imprévisible.

- *Le zonage présente des problèmes administratifs.* Bien que le zonage prévoit des districts où certaines utilisations sont permises ou interdites, les décisions relatives aux propositions ne sont pas nécessairement objectives. Il s'ensuit des exceptions, des dérogations et des rezonages, qui requièrent tous plus de transactions administratives et des frais excédentaires pour le promoteur (Porter et coll., 1988, p. 8).

Quelles sont les autres possibilités?

Quelques solutions de rechange au zonage traditionnel ont été élaborées, et des versions de ces solutions ont été appliquées d'une manière ou d'une autre au Canada. Le seul objectif de ces solutions est d'assouplir une réglementation rigide de l'utilisation des sols. Toutefois, cette plus grande souplesse a généralement un prix pour les promoteurs : des décisions municipales discrétionnaires. Ces solutions comprennent les complexes immobiliers, les chevauchements de zones, les districts spéciaux et les primes de densité.

D'autres solutions offrent aussi plus de souplesse, mais dans un cadre décisionnel plus formel. Ce sont, notamment, le zonage fondé sur le rendement ou zonage fondé sur les effets, et les systèmes de points. Ces solutions permettent plus de souplesse en matière d'utilisation et de densité mais, contrairement au chevauchement de zones aux districts spéciaux, elles s'appliquent à tous les cas dans tous les secteurs. La présente étude porte sur l'expérience acquise à l'étranger dans l'utilisation de ces méthodes fondées sur le rendement.

La planification fondée sur le rendement : une solution de rechange

Le zonage traditionnel vise à régir l'aménagement par la détermination de l'utilisation des sols. Dans le cas de la planification fondée sur le rendement, cette détermination ne dépend pas de l'utilisation des sols, mais bien des caractéristiques physiques et des fonctions (rendement) de l'utilisation comparées à des normes préétablies (Porter et coll., 1988, p. 11). Ces normes représentent des mesures quantitatives objectives des répercussions de l'aménagement. Puisque les districts et les règlements sont établis en fonction du rendement et non de l'utilisation des sols, il est possible de faire côtoyer divers types d'utilisations, pourvu qu'ils soient conformes aux normes.

Alors que les premières normes de rendement étaient relativement simples et visaient notamment le bruit, l'éblouissement, les odeurs et les vibrations, les normes actuelles sont généralement plus complexes car les attentes relatives au rendement des nouveaux aménagements sont beaucoup plus grandes. Les normes actuelles peuvent notamment viser les répercussions sur le trafic et les eaux pluviales, la perte d'habitat faunique et les détails architecturaux. Soulignons que la planification fondée sur le rendement ne limite pas les utilisations éventuelles des sols, mais que le plan d'ensemble, la conception de l'immeuble, l'exploitation des installations et d'autres facteurs sont souvent régis de manière plus stricte.

L'application de normes fondées sur le rendement a d'abord été proposée au début des années 1950 par le National Industrial Zoning Committee des États-Unis, alors que l'avènement de nouvelles technologies, de nouveaux matériaux et de nouvelles techniques de construction compliquait la normalisation de la réglementation visant l'utilisation des secteurs industriels (Porter et coll., 1988, p. 11). Ces nouvelles normes s'inspiraient des codes du bâtiment. Quand la tendance vers des méthodes plus souples s'est

manifestée dans les années 1970, les normes fondées sur le rendement ont gagné en popularité surtout comme moyen de résoudre les questions environnementales découlant des aménagements.

Le point de référence des règlements fondés sur le rendement se situe en 1980, avec la parution de *Performance Zoning*, de l'auteur Lane Kendig. C'était le premier traité complet sur le sujet; l'ouvrage proposait des règlements types et il a soulevé un grand intérêt pour cette méthode.

La planification fondée sur le rendement présente deux grands avantages :

- *Souplesse dans l'utilisation et la conception.* L'élimination des restrictions liées à l'utilisation permet une utilisation mixte tout en protégeant la valeur des propriétés et les caractéristiques du quartier. Le promoteur peut ainsi mieux répondre à la demande du marché. L'élimination des restrictions liées aux terrains, des marges de reculement et des autres dispositions relatives aux dimensions permet plus de variété et d'innovation sur les plans de la conception et de la technologie.
- *Méthode rationnelle de détermination de l'utilisation des sols.* Puisque les décisions relatives à l'utilisation des sols reposent sur des critères quantitatifs, les risques de réglementation arbitraire sont éliminés, tout comme les dispositions complexes, coûteuses et discrétionnaires qui se sont intégrées au zonage avec le temps (Porter et coll., 1988, p. 8).

Comme toute solution de rechange, la planification fondée sur le rendement présente aussi des inconvénients. Elle peut s'avérer plus coûteuse sur les plans administratif, technique et de l'application, pour deux raisons importantes. D'abord, il faut plus de données techniques que dans le cas de la méthode traditionnelle, et la précision des mesures et l'interprétation des conclusions y sont primordiales. Puis, en raison d'éventuelles exigences techniques plus poussées, il faudra employer du personnel spécialisé.

Le chapitre 3 porte sur les raisons pour lesquelles les municipalités à l'étude ont adopté la planification fondée sur le rendement.

3. POURQUOI CHOISIR LA PLANIFICATION FONDÉE SUR LE RENDEMENT?

Pourquoi les municipalités à l'étude ont-elles choisi la planification fondée sur le rendement? La réponse n'est pas simple, car les contextes d'application varient. Dans certains cas, le choix découlait de directives gouvernementales de haut niveau. Dans d'autres, il s'agissait strictement d'une initiative locale. Les questions que la planification fondée sur le rendement était censée régler différaient aussi, allant de la gestion de la croissance à la conception, et de la protection de l'environnement à la rationalisation de l'aménagement.

Il est important de comprendre les contextes de l'introduction, de l'adoption et de l'application de la planification fondée sur le rendement dans chacune des municipalités à l'étude, car cette compréhension permet de déterminer ce qui peut être essentiel au succès de l'introduction, de l'adoption et de l'application de cette méthode au Canada. Ce chapitre présente les différents contextes en cause. De fait, il s'agit d'une chronologie des événements qui ont mené au choix de cette méthode en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis.

Australie

À la fin des années 1980, après presque une décennie de dévaluation des habitations, l'Australie a connu un boom immobilier semblable à celui de l'après-guerre. Le rendement des investissements immobiliers coïncidait avec une forte immigration. Le prix des maisons a donc grimpé en flèche, comme la demande, surtout dans la région urbaine de Sydney. En 1989, le gouvernement fédéral convoquait une conférence des premiers ministres afin de trouver une solution à cette crise. Les participants ont reconnu :

- que les terrains doivent être utilisés plus efficacement;
- que les investissements massifs en infrastructure dans les banlieues des capitales devaient cesser;
- qu'il fallait stopper le mouvement de la population des secteurs établis vers les secteurs limitrophes.

La consolidation urbaine est donc devenue le principal objectif des lignes directrices australiennes en matière d'urbanisme, c'est-à-dire qu'il fallait faire revenir les gens dans les centres urbains en autorisant une densité plus élevée dans les quartiers résidentiels. On considérait que cette stratégie représentait la solution à la production d'habitations abordables, tout en utilisant l'infrastructure existante.

Peu après la conférence, le programme *Joint Venture for More Affordable Housing* a été lancé et un document de travail distribué. Ce document proposait la formulation de méthodes et de principes nationaux de planification fondée sur le rendement, dans le but de produire des aménagements résidentiels de qualité supérieure. Intitulé *Australian Model Code for Residential Development* (*AMCORD*), il fut bien reçu par les principaux groupes de l'industrie et les organismes professionnels. Un document de travail publié en 1990 portait sur l'amélioration de la qualité de l'aménagement des nouveaux quartiers résidentiels dont la superficie des terrains individuels dépassait 300 m².

Vers la fin de 1992, le gouvernement fédéral publiait *AMCORD Urban: Guidelines for Urban Housing* dans le cadre d'un programme d'un milliard de dollars auquel participaient tous les paliers de gouvernement et qui visait à créer des plans stratégiques, à financer des programmes de rénovation urbaine et à définir de nouveaux critères à l'égard des besoins en infrastructure. *AMCORD Urban* poursuivait le cheminement proposé par le document précédent. Il abordait de manière plus satisfaisante la question de la consolidation urbaine en mettant l'accent sur la conception, la planification et l'intégration de quartiers résidentiels de plus forte densité dans des secteurs établis. Il mettait aussi

l'accent sur l'importance d'une planification intégrée (stratégique).

La promotion de la planification fondée sur le rendement par *AMCORD Urban* a incité l'industrie de l'aménagement à dépasser le cadre du simple lotissement et à envisager des questions liées aux concepts adaptés au terrain, aux aires publiques ouvertes, au paysage urbain, à l'aménagement paysager, à l'intimité, à la sécurité et à d'autres questions généralement considérées comme incompatibles avec la démarche normative.

Enfin, en 1995, toutes les versions précédentes de *AMCORD* étaient consolidées après une recherche, un examen et des consultations publiques de grande envergure. Avec le temps, le code a évolué en conséquence. En tant que recueil des meilleures pratiques, *AMCORD* présente :

- une démarche pour réaliser des solutions plus efficaces, adaptées et durables à la question de l'habitation à l'échelle locale;
- un moyen d'améliorer la qualité et le choix des habitations, et de garantir leur excellente intégration aux autres éléments de l'environnement urbain;
- un ensemble de principes et de méthodes qui produisent un environnement de réglementation cohérent pour ceux qui demandent l'approbation de projets d'aménagement (*Australie*, 1995, p. 1).

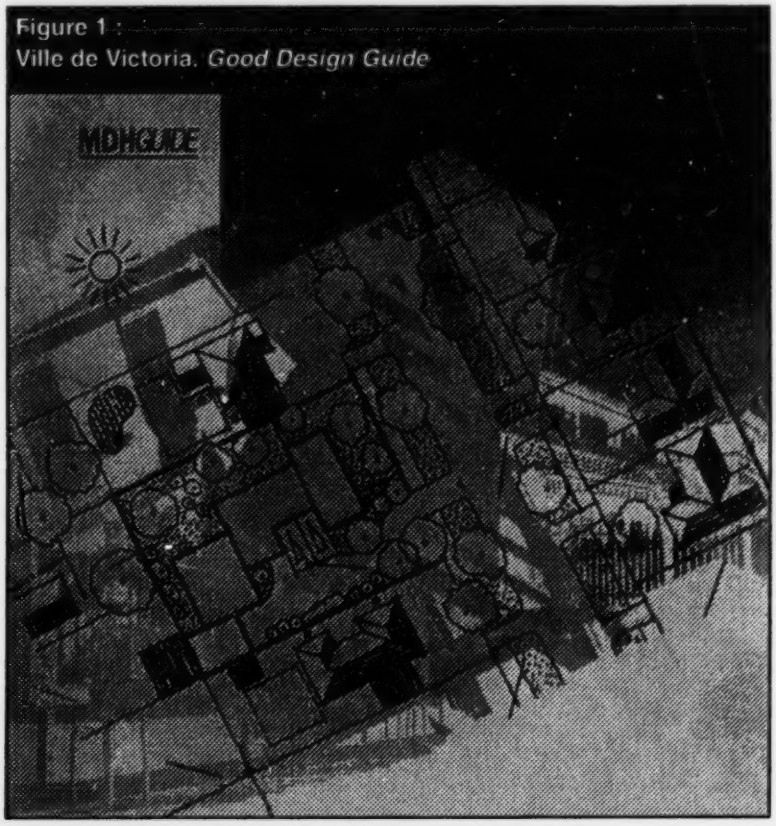
Le gouvernement fédéral continue de collaborer étroitement avec les gouvernements locaux, des États et des territoires, avec les associations professionnelles et avec l'industrie de l'aménagement pour promouvoir *AMCORD* et la planification fondée sur le rendement comme moyen d'aborder les enjeux nationaux. À ce jour, la planification en Australie s'oriente vers les meilleures pratiques préconisées par *AMCORD*, et des tribunaux ont maintenu la décision d'appliquer les normes de planification fondée sur le rendement. Au moment de rédiger le présent document, le gouvernement de chaque État ou territoire de l'Australie avait adopté son propre code type inspiré d'*AMCORD*.

Les États de Victoria et de la Nouvelle-Galles du Sud ont réalisé les plus grands progrès dans l'adoption et l'application de la planification fondée sur le rendement. Nous relatons ci-dessous les événements qui, dans chaque État, ont mené à l'adoption d'un code inspiré d'*AMCORD*.

L'État de Victoria

Dans l'État de Victoria, les réformes économiques et législatives draconiennes apportées au début des années 1990 comprenaient des changements

Figure 1 :
Ville de Victoria, *Good Design Guide*



fondamentaux au régime de planification. Dans le but de réduire la complexité et d'améliorer la souplesse, une structure de planification fut adoptée pour tout l'État. On espérait que cette structure produirait un processus de planification plus cohérent et rationnel, réduisant ainsi le besoin de modifier les règlements au cas par cas.

En même temps, Melbourne avait commencé à appliquer les normes fondées sur le rendement dans le cadre de sa nouvelle structure de planification. Reconnaissant la valeur de cette solution de rechange et le fait que *AMCORD* lui donnait le statut de meilleure pratique, le gouvernement de Victoria profita de l'occasion pour promouvoir la planification fondée sur le rendement comme moyen d'atteindre certains de ses propres objectifs en matière de planification et d'aménagement.

En 1993, l'État publiait le *Victorian Code for Residential Development—Multi-dwellings*, communément appelé le *VicCode*. Ce document énonçait les principes de base pour l'évaluation des projets d'aménagement de densité moyenne dans le grand Melbourne. Le VicCode était considéré comme un modèle à utiliser dans tout l'État et, moins d'un an après sa publication, il était révisé en fonction de l'expérience acquise dans son application, des actions en justice et de l'opinion de professionnels. Cet exercice a produit *The Good Design Guide for Medium-Density Housing, ou MDH Guide*. Les règles énoncées dans ce document sont maintenant exécutoires dans l'État de Victoria.

Melbourne, située dans l'État de Victoria, a servi de « laboratoire ». Bien que l'application de la planification fondée sur le rendement dans cette ville précède la publication du *VicCode*, la structure de planification de la ville intègre plus entièrement les objectifs généraux du code de l'État, car la loi l'y oblige.

L'État de la Nouvelle-Galles du Sud

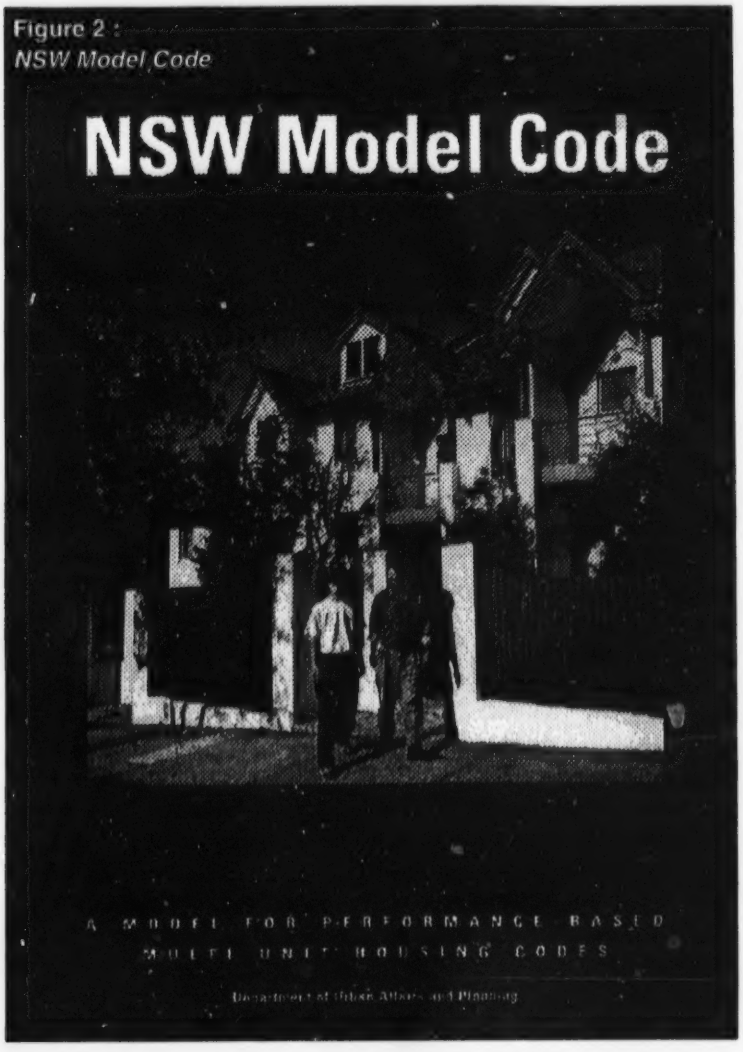
À la fin des années 1980, le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud déclarait la guerre à l'étalement urbain. La banlieue de Sydney était la première visée, mais le gouvernement a depuis accordé son attention à l'ensemble de l'État, et la consolidation urbaine constitue maintenant la principale orientation du Department of Urban Affairs and Planning de l'État. En Nouvelle-Galles du Sud, l'étalement urbain préoccupe le gouvernement pour trois raisons :

- L'absorption rapide des terres agricoles par les banlieues soulève des inquiétudes à propos du mode de vie et de la perte de ressources agricoles.
- Le coût de l'entretien du réseau routier, des égouts et de l'aqueduc dans les banlieues est très élevé.
- L'évolution démographique en Australie se traduit par des ménages plus petits exigeant un meilleur choix d'habitations à prix plus abordable.

Les ensembles de logements multiples sont réputés comme le meilleur moyen d'augmenter la densité, de réduire l'étalement et de répondre aux besoins du nouveau consommateur. En Australie, ce type d'habitation est associé à des exemples d'habitations très mal conçues, surtout à cause du manque d'expérience et de contrôles insuffisants. Pour rassurer les résidants des quartiers établis qui considèrent ce type d'habitation comme une menace, et pour atteindre son objectif de consolidation urbaine, l'État a produit le *NSW Model Code*.

Ce *Code* préconise l'adoption, par les conseils municipaux, d'un code cohérent fondé sur le rendement pour les ensembles de logements multiples. L'utilisation de la structure et de la terminologie du *Code* (semblables à celles d'AMCORD) est encouragée. Le *Code* représente une nouvelle démarche dans cet État, mais contrairement aux tentatives précédentes pour imposer aux conseils municipaux des stratégies de consolidation urbaine, et contrairement à la situation dans l'État de Victoria, l'application du *NSW Model Code* est volontaire.

Figure 2 :
NSW Model Code



En Nouvelle-Galles du Sud, c'est la ville d'Armidale qui a servi de « laboratoire ». La principale raison du choix de cette ville est que la planification fondée sur le rendement devait résoudre des problèmes locaux liés à l'aménagement d'ensembles de logements multiples. La promotion, dans tout l'État, de cette méthode en tant que meilleure pratique a été un facteur contributif.

Nouvelle-Zélande

La déréglementation de l'économie de la Nouvelle-Zélande, survenue au milieu des années 1980, a fait l'objet de nombreux rapports. En 1984, le nouveau gouvernement travailliste a entrepris d'apporter des réformes radicales dans le régime gouvernemental et économique. Pendant son premier mandat, il a réorganisé la fonction publique et privatisé de nombreuses entreprises publiques. Durant son deuxième mandat, il a entrepris deux autres réformes importantes, celle de la loi sur la protection de l'environnement et celle des gouvernements locaux.

En ce qui concerne la réforme de la loi sur la protection de l'environnement, la *Resource Management Act* (*RMA*) a été adoptée en 1991 après un examen et des consultations intenses. En Nouvelle-Zélande, la *RMA* était le premier instrument législatif à ériger la gestion durable en une obligation claire du gouvernement. Cette loi vise principalement l'environnement naturel, et les questions d'ordre social et économique occupent le second plan. Elle est conforme à l'orientation du gouvernement central, qui consiste à ne pas s'ingérer dans la vie des citoyens et à réduire au minimum les interventions liées au droit à la propriété personnelle. En fait, la loi fait clairement la promotion de l'aménagement, à moins que les autorités locales aient des objections fondées.

Le régime de gouvernement local néo-zélandais a aussi été réformé, par la fusion, donc par la réduction du nombre de municipalités, de 800 à seulement 74 conseils de districts et municipaux, et à 16 administrations régionales. Ces administrations sont chargées de l'application de la *RMA* — les districts régionaux s'occupent de la gestion du sol, de l'air, de l'eau et de la côte,

et les conseils de districts et municipaux se chargent de l'utilisation des sols, du bruit et du lotissement. Bien que la *RMA* prévoit une structure de plans et de directives, ainsi que les exigences fondamentales à l'égard du contenu des plans, cette loi n'est pas normative. Elle ne propose aucune méthode normalisée de rédaction des plans locaux et régionaux, bien que le ministère de l'Environnement, responsable de l'application de la loi, ait produit des lignes directrices pour en faciliter la mise en œuvre. Il s'ensuit donc que les gouvernements locaux et régionaux sont libres d'interpréter la loi et de l'appliquer à leurs propres plans comme ils l'entendent.

Cette interprétation de la *RMA* par les gouvernements locaux et régionaux a produit diverses démarches, notamment la méthode traditionnelle de planification urbaine et rurale avec des catégories d'activités, méthode qui demeure populaire auprès des petits conseils qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour adopter des méthodes plus nouvelles ou complexes. Certaines administrations emploient une méthode hybride empruntant à la méthode urbaine-rurale et à celle de la planification fondée sur les effets. Un nombre restreint d'administrations appliquent encore intégralement la planification fondée sur les effets (rendement).

Le conseil municipal de Christchurch et le conseil de district de Waitakere City sont les administrations locales les plus avancées en Nouvelle-Zélande en ce qui a trait aux plans fondés sur les effets. Ces administrations servent de « laboratoires » en Nouvelle-Zélande.

États-Unis

Contrairement aux administrations australiennes et néo-zélandaises qui ont adopté la planification fondée sur le rendement pour se conformer à des directives gouvernementales, les municipalités des États-Unis ont adopté cette méthode de leur propre initiative. Voici un survol des circonstances entourant l'introduction, l'adoption et l'application de la planification fondée sur le rendement dans chacune des municipalités américaines à l'étude.

Bucks County, Pennsylvanie

Bucks County a été une pionnière de la planification fondée sur le rendement quand, en 1973, elle a adopté un modèle de zonage comportant un volet de rendement afin de protéger les milieux naturels et d'offrir une certaine souplesse dans la conception des aménagements résidentiels. Deux grandes tendances ont mené à la rédaction du code fondé sur le rendement.

Premièrement, la communauté était de plus en plus préoccupée par l'environnement et sa protection contre l'aménagement effréné. Le paysage naturel et agricole de la région avait besoin d'être protégé contre les citadins qui émigraient vers les nouveaux quartiers résidentiels ruraux.

Deuxièmement, les municipalités du comté avaient l'obligation de répondre à l'exigence de l'État en matière de zonage qui visait à prévoir toutes les utilisations raisonnables des sols. Le non-respect de cette exigence pouvait entraîner des poursuites devant les tribunaux au sujet de modifications au zonage. Puisque de nombreux règlements de zonage antérieurs excluaient dans le comté des densités plus élevées dans les quartiers résidentiels, les propriétaires fonciers proposaient des modifications afin de maximiser les possibilités d'aménagement de leur propriété. Le zonage fondé sur le rendement a été reconnu comme un moyen non seulement de protéger les milieux naturels, mais aussi de permettre la construction d'un ensemble varié d'habitations.

Le personnel du comté a vanté le zonage fondé sur le rendement aux édiles municipaux et, depuis, plus de 30 des 54 municipalités ont intégré le rendement à leurs règlements de zonage. Le code a été produit sous forme de modèle de règlement et il a été adopté par quelques municipalités américaines, notamment Largo, en Floride, dont le règlement de zonage

fondé sur le rendement s'inspire en grande partie du modèle.

Fort Collins, Colorado

Au milieu des années 1970, Fort Collins a entrepris un processus intégré de planification afin de jeter la base d'un nouveau plan (Porter et coll., 1988, p. 158). Quatre hypothèses de croissance furent posées pendant la préparation du volet du plan portant sur l'utilisation des sols. L'hypothèse « de la croissance modérée et de l'utilisation concentrée des sols » a été approuvée lors d'audiences publiques.

Un groupe de travail formé d'employés municipaux et de représentants d'un groupe de gens d'affaires ont entrepris de rédiger une directive d'utilisation des sols en fonction de l'hypothèse retenue. On a ensuite demandé aux citoyens de voter sur une proposition visant à limiter la croissance à 750 permis de construction résidentielle par année (Porter et coll., 1988, p. 158). Les citoyens ont clairement rejeté la proposition, mais le public a demandé que les directives de gestion de la croissance soient mises à l'essai. C'est ainsi que le plan de directives sur l'utilisation des sols est né; il constitue l'un des éléments du plan général d'utilisation des sols que la municipalité a adopté en 1979.

Les directives sur l'utilisation des sols trahissent une nouvelle manière d'envisager la croissance en gérant les aménagements en périphérie et en favorisant un aménagement urbain plus compact, grâce à une utilisation mixte, à l'aménagement intercalaire et à une densité plus élevée. Par ailleurs, un examen de la réglementation a permis de relever des incohérences entre cette dernière et les principes mis de l'avant par le plan de directives. La municipalité voulait un système qui s'adapte aux influences du marché et qui assurait aussi le contrôle de la qualité des aménagements. Et, puisque le plan favorisait la mixité des utilisations, la compatibilité devenait une question importante.

La révision de la réglementation a produit le Land Development Guidance System (LDGS), qui énonce des critères de rendement pour les complexes immobiliers comme solution de rechange au zonage traditionnel (Porter et coll., 1988, p. 161). Un système de points sert à déterminer la valeur de chaque proposition d'aménagement.

Largo, Floride

Au milieu des années 1970, un climat de croissance et l'embauche d'urbanistes ont mené à l'adoption d'un code fondé sur le rendement à Largo, en Floride (Porter et coll., 1988, p. 184). En 1977, un nouveau directeur de la planification a entrepris d'examiner les douzaines d'arrêtés municipaux qui semblaient flous et parfois contradictoires. Par ailleurs, la municipalité ne semblait pas prête à faire face à la croissance rapide qui commençait à se manifester dans la région.

Un nouveau plan intégré a été adopté en 1980 et le personnel a recommandé la production d'un seul code d'aménagement intégré, fondé sur des normes de rendement (Porter et coll., 1988, p. 184). Les employés municipaux espéraient que cette nouvelle démarche permettrait la croissance tout en protégeant les résidants. Ils reconnaissaient aussi l'importance de rationaliser la réglementation et d'assurer la cohérence dans l'administration de cette réglementation.

En adaptant le modèle de zonage fondé sur le rendement de Lane Kendig (1980) ainsi que des procédures administratives et législatives établies par le University of Oregon Bureau of Government Research, Largo a établi un tout nouveau programme de planification (Porter et coll., 1988, p. 184). Le *Comprehensive Development Code* a été adopté en 1983. Parmi les éléments importants du Code, mentionnons un plus grand nombre d'utilisations dans chaque catégorie d'utilisations, la mesure de la densité en unités par acre plutôt que par type d'habitation, et le contrôle de l'utilisation des terrains en fonction de la perméabilité des sols et du taux d'occupation du sol plutôt qu'en fonction des marges de reculement, des limites de hauteur

et des dimensions minimales des terrains (Porter et coll., 1988, p. 185). En outre, un plus grand nombre de décisions relatives au zonage relèvent maintenant d'un examen administratif plutôt que législatif.

Le chapitre 4 présente des extraits des normes de rendement tirés des codes de chaque municipalité à l'étude.

4. UTILISATION DE LA PLANIFICATION FONDÉE SUR LE RENDEMENT

Selon la méthode de planification fondée sur le rendement, l'utilisation du sol est déterminée par les caractéristiques physiques du terrain et les fonctions (rendement) prévues, mesurées en regard de normes établies (Porter et coll., 1988, p. 11). Idéalement, ces normes constituent des mesures quantitatives des effets de l'aménagement et ne laissent pas de place aux décisions discrétionnaires. Cette méthode permet de faire côtoyer différentes utilisations, pourvu qu'elles soient conformes aux normes de rendement.

Les méthodes de planification fondées sur le rendement présentées ci-dessous diffèrent selon les objectifs visés par leur application. S'agit-il de gérer la croissance ou la conception? Veut-on protéger l'environnement ou rationaliser l'aménagement? Les objectifs sont-ils multiples? Ce chapitre décrit brièvement la méthode de planification de chaque municipalité à l'étude. Des extraits des normes de rendement, tirés des codes de chaque municipalité, illustrent ce qu'il est possible de faire.

Australie

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 3, c'est le gouvernement fédéral australien qui a fait la promotion de la planification fondée sur le rendement par la publication de son *Australian Model Code for Residential Development* (*AMCORD*). Afin de faire progresser la planification, la conception, l'évaluation et la mise en œuvre des aménagements résidentiels, *AMCORD* met l'accent sur les objectifs et sur les résultats recherchés (rendement), plutôt que sur des normes rigides (Australie, 1995, p. 1). La meilleure pratique d'aménagement résidentiel présentée dans ce document a été conçue pour être adaptée par les gouvernements des États, des territoires ou des municipalités afin de produire des codes, des directives et des règlements répondant aux besoins locaux.

Le gouvernement de chaque État ou territoire de l'Australie a maintenant adopté son propre code type inspiré d'*AMCORD*. Le *VicCode* de l'État de Victoria et le *NSW Model Code* de la Nouvelle-Galles du Sud diffèrent très peu du code national; ils ne comportent que de légères adaptations au contexte local. Nous présentons donc ci-dessous des extraits d'*AMCORD*.

Les modalités d'*AMCORD*

AMCORD préconise une méthode fondée sur le rendement pour la gestion de l'utilisation des sols, comme solution de rechange aux normes rigides. Il met l'accent sur les questions à résoudre (critères de rendement) dans le but d'atteindre des objectifs d'aménagement précis (Australie, 1995, p. 4). Les promoteurs peuvent se permettre une certaine latitude en concevant l'aménagement en fonction des critères de rendement sans être retenus par des règlements restrictifs. Par ailleurs, ils peuvent choisir la certitude en modelant leurs plans sur une série de solutions acceptables, d'exemples de la manière d'atteindre le résultat recherché. Il est possible de concevoir certains éléments en fonction du rendement et d'autres en fonction de solutions acceptables.

Première étape — Analyse du contexte de l'aménagement et de l'ensemble

Dans le cadre du processus intégré de planification préconisé par *AMCORD*, il est nécessaire d'établir le contexte de l'aménagement et de procéder à une analyse détaillée de l'ensemble avant d'envisager la conception. Le contexte de l'aménagement comprend quatre facteurs :

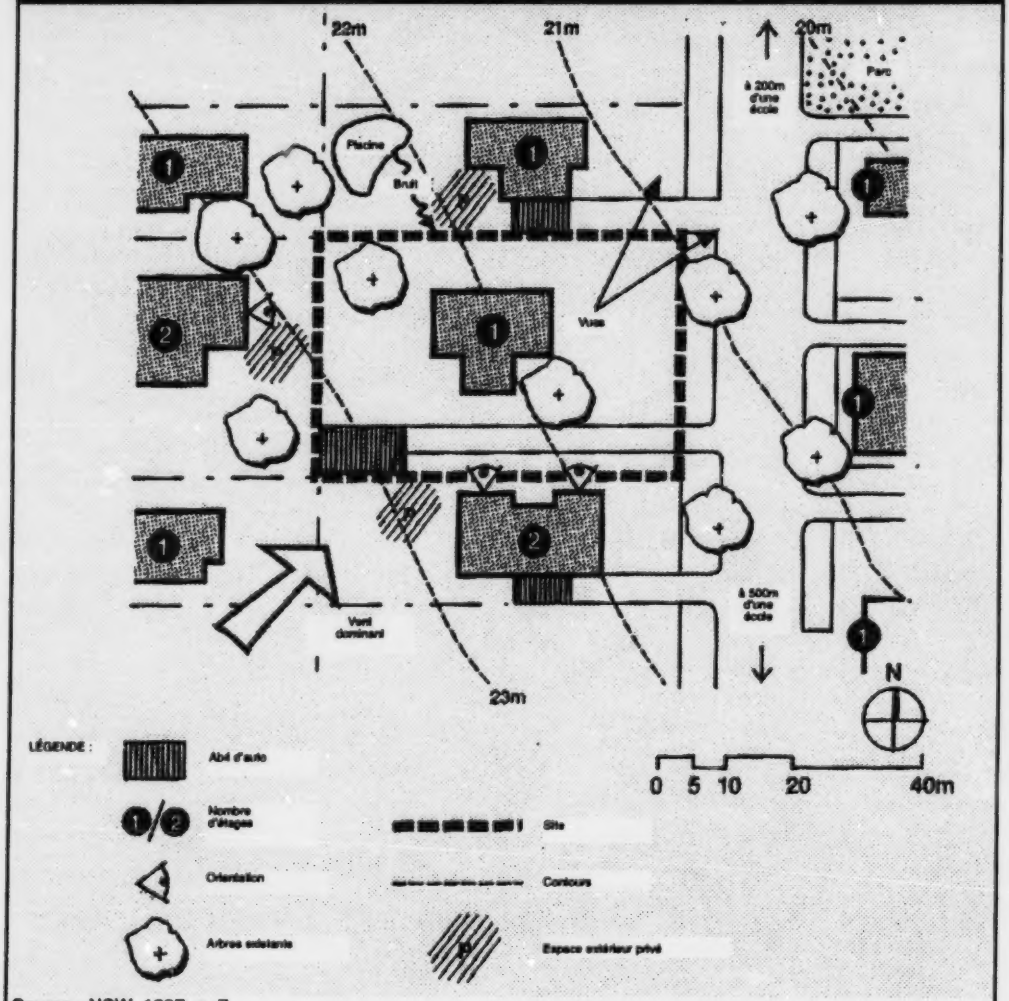
- les intentions à l'égard de la planification et de l'aménagement de l'ensemble;
- les liens entre l'ensemble et le quartier;
- les liens entre le terrain et les propriétés adjacentes;
- les caractéristiques physiques de l'ensemble.

Un schéma d'analyse de l'ensemble est tracé afin de représenter sous forme graphique les principales raisons d'être du concept, et le lien qui existera entre les habitations proposées ainsi qu'entre elles et l'environnement immédiat. La partie du *NSW Model Code* qui porte sur l'analyse de l'ensemble décrit clairement les facteurs à prendre en compte. Idéalement, un énoncé définissant comment le concept correspond à l'analyse de l'ensemble devrait accompagner la demande de permis.

Deuxième étape — Critères de rendement et solutions acceptables

Une fois le contexte d'aménagement établi et l'analyse de l'ensemble achevée, on peut entreprendre la planification et la conception de la propriété. Le promoteur peut choisir de concevoir son aménagement en fonction des critères de rendement, des solutions acceptables, ou des deux.

Figure 3 :
L'analyse de l'ensemble : un élément clé de la définition du contexte d'aménagement



Source : NSW, 1997, p. 7.

Les critères de rendement sont au cœur de la méthode proposée par *AMCORD*. Ces critères sont intégrés à une série d'éléments de conception qui sont la pierre d'angle de la réglementation. Il existe deux principaux groupes d'éléments de conception : 12 éléments visant la planification et l'infrastructure de quartier et servant à régler les questions liées à la planification communautaire et aux réseaux de transport, à l'infrastructure physique et à la gestion des eaux pluviales et de captage, et 17 éléments visant le paysage de rue, le plan d'ensemble et les éléments de conception, et servant à définir les caractéristiques du paysage de rue et du quartier, ainsi que le plan d'ensemble et la conception du bâtiment.

Tous les éléments de conception sont présentés de la même façon. Il y a d'abord un énoncé général sur l'intention d'appliquer l'élément. Ensuite, cette intention est définie par les critères de rendement qui indiquent les moyens pris pour réaliser l'élément de conception. Tous les éléments ne s'appliquent pas nécessairement à chaque projet. Enfin, les solutions acceptables fournissent des exemples des moyens de répondre aux critères de rendement. Les éléments de conception ne sont pas tous accompagnés de solutions acceptables. L'élément 5.5, Intimité, est reproduit ici à titre d'exemple (Australie, 1998, p. 166-171).

Élément 5.5—Intimité : Cet élément fait partie de 14 éléments qui visent divers aspects du plan d'ensemble et de la conception du bâtiment. Il inclut des critères de rendement sur le plan de la protection de l'intimité sur les plans visuel et acoustique.

Troisième étape — Traitement

Quand le plan d'ensemble et le concept sont achevés, le promoteur soumet le concept, ainsi que le contexte d'aménagement et le schéma d'analyse de l'ensemble, pour que la municipalité évalue sa proposition. *AMCORD* recommande que le promoteur collabore étroitement avec la municipalité pendant toute l'étape de l'établissement du plan d'ensemble et de la conception, afin d'éviter les surprises à l'égard du produit final. La proposition est ensuite évaluée en fonction de la capacité du concept de se conformer aux critères de rendement ou aux solutions acceptables.

CRITÈRES DE RENDEMENT	SOLUTIONS ACCEPTABLES
L'objectif est réalisé quand :	Les solutions acceptables représentent UN MOYEN de répondre aux critères de rendement en cause.
P1 La vie privée des occupants de l'immeuble ou des espaces extérieurs est protégée conformément aux attentes prévues de la collectivité.	
Protection de la vie privée sur le plan visuel	**Protection de la vie privée sur le plan visuel**
P2 La vue directe des aires intérieures de séjour et des espaces extérieurs privés d'autres habitations est réduite au minimum à l'aide des éléments de construction, de l'emplacement et de la conception des fenêtres et des balcons, des écrans et de l'aménagement paysager, ou par la distance entre les immeubles. Le positionnement efficace des fenêtres et des balcons est préféré à l'utilisation d'écrans, de fenêtres hautes ou de verre dépoli. Quand on a recours à ces dispositifs, ils doivent être intégrés au concept de l'immeuble et présenter des effets négatifs minimes pour les résidants ou les aires voisines.	**A2.1** Les fenêtres de pièces habitables avec vue sur les fenêtres de pièces habitables d'habitations adjacentes situées à moins de 9 mètres : • sont décalées, du bord d'une fenêtre au bord de l'autre, d'une distance suffisante pour limiter la vue par les fenêtres adjacentes; • ont un appui situé à 1,7 mètre au-dessus du plancher; • ont un vitrage non transparent dans la portion de la fenêtre située à moins de 1,7 mètre du plancher. ET

CRITÈRES DE RENDEMENT	SOLUTIONS ACCEPTABLES

Figure 4
Positionnement des fenêtres pour limiter la vue sur les espaces privés voisins

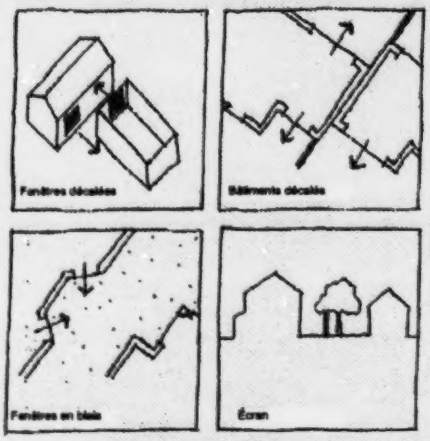
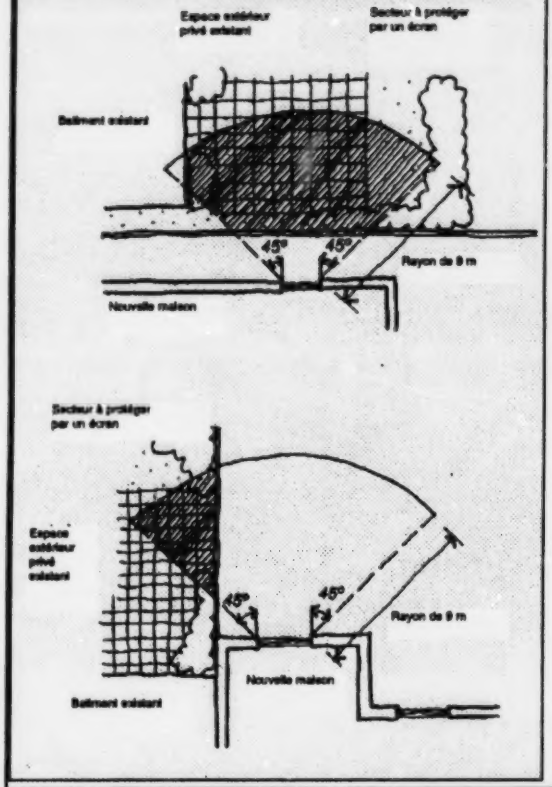


Figure 5
Écran pour bloquer la vue sur les espaces extérieurs privés adjacents



Protection de la vie privée sur le plan visuel (*suite*)

A2.2 La vue à partir des fenêtres, des balcons, des escaliers, des paliers, des terrasses et d'autres aires privées, communes ou publiques situées dans un aménagement est bloquée quand elle donne directement sur un espace extérieur privé d'une habitation existante.

Si l'on utilise un écran, la vue dans l'espace en contrebas doit être restreinte sur une distance de moins de 9 mètres et au delà d'un angle de 45 degrés par rapport au mur offrant une ouverture, mesuré à partir d'une hauteur de 1,7 mètre au-dessus du plancher.

Aucun écran n'est requis quand :

- les fenêtres sont situées dans des salles de bain, de toilette, de lavage ou d'entreposage ou d'autres pièces non habitables dont les fenêtres ont un vitrage translucide ou une hauteur d'appui de 1,7 mètre à partir du plancher;
- l'appui des fenêtres des pièces habitables est à au moins 1,7 mètre du plancher, ou ces fenêtres ont un vitrage translucide dans la partie située à moins de 1,7 mètre du plancher.

ET

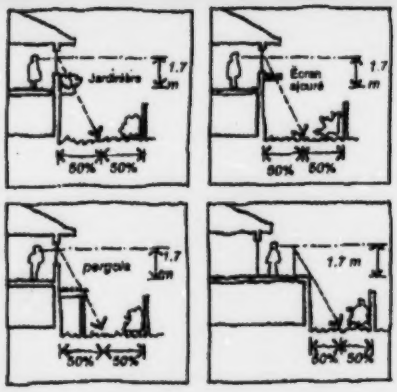
A2.3 Les fenêtres et les balcons d'une habitation élevée sont conçus de manière à bloquer la vue directe sur au moins 50 p.100 d'un espace extérieur privé d'une habitation située directement en dessous, dans le même aménagement (voir la figure 5).

ET

A2.4 Les vues directes décrites en A2.2 et A2.3 peuvent être bloquées à l'aide d'écrans translucides, de panneaux perforés ou de treillis dont le pourcentage d'ouverture ne dépasse pas 25 p.100 de leur surface, et qui sont :

- installés en permanence et fixes;
- faits de matériaux durables;
- conçus et peints de couleurs s'harmonisant avec l'environnement.

Figure 6
Protection du caractère privé sur le plan visuel d'un espace extérieur privé situé en contrebas



CRITÈRES DE RENDEMENT	SOLUTIONS ACCEPTABLES
Insonorisation	**Insonorisation**
	(conformité partielle avec P3)
P3 Les aires d'activités récréatives, de stationnement, d'accès des véhicules et d'entreposage de l'équipement d'entretien sont séparées, par des barrières ou par une distance suffisante, des aires où se trouvent les chambres à coucher des habitations, de manière à réduire l'intensité du bruit extérieur qui parvient dans les habitations.	**A3** Les fenêtres des chambres à coucher doivent se trouver à au moins 3 mètres des rues, des voies d'accès des voitures et des stationnements des habitations voisines.
	(conformité partielle avec P5)
P4 Les habitations situées à proximité de sources de bruit intense (routes achalandées, aéroport ou industrie) doivent être conçues de manière à ce que les pièces dans lesquelles le bruit est inacceptable et les espaces extérieurs privés soient éloignés des sources de bruit et protégés à l'aide d'écrans appropriés.	
P5 La configuration des habitations contribue à réduire la transmission du bruit par la structure des immeubles et, surtout, elle protège les aires de repos et de séjour contre les intrusions sonores éventuelles.	**A5.1** Les chambres à coucher d'une habitation ne doivent pas avoir de mur mitoyen avec des pièces de séjour ou des garages d'habitations adjacentes. **ET** **A5.2** Les murs et les planchers séparant des habitations doivent être construits conformément aux exigences relatives à la transmission du bruit et à l'insonorisation énoncées dans le *Building Code of Australia*.

Figure 7
Insonorisation assurée par la configuration de l'habitation

L'insonorisation passe d'abord par un bon aménagement du site et de l'emplacement, et par la configuration de l'habitation.

Figure 8
Suggestion pour l'insonorisation

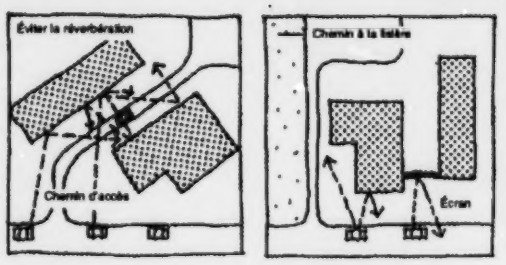
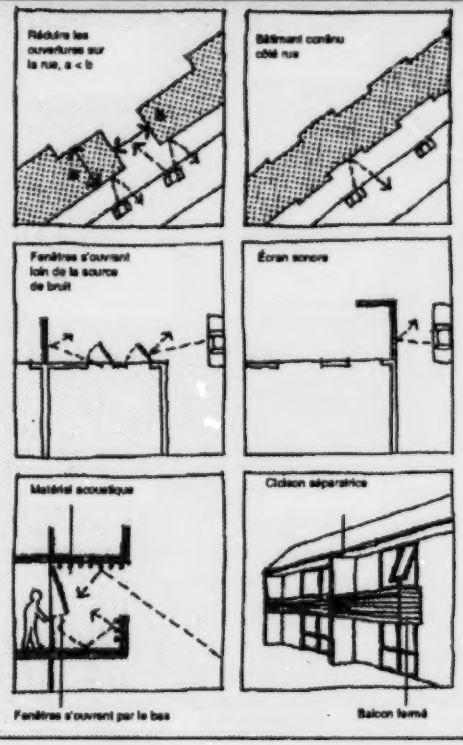


Figure 9
Suggestion pour l'insonorisation



La difficulté que pose *AMCORD*, c'est que, dans bien des cas, les critères de rendement ne sont pas des normes quantitatives, mais des énoncés généraux des objectifs à atteindre. Ainsi, le critère P1 est un énoncé général qui n'est accompagné d'aucune solution acceptable. Cette méthode a pour but d'offrir au promoteur le plus de souplesse possible pour la conception du projet, mais la difficulté survient pendant l'évaluation du projet, quand la municipalité doit étudier la capacité du concept de se conformer aux critères.

Pour laisser moins de place à l'interprétation, *AMCORD* stipule clairement que les critères de rendement devraient être définis dans le cadre d'un processus de planification stratégique ou d'aménagement (Australie, 1988, p. 54), afin de préserver un lien étroit entre les objectifs et le résultat recherché. En fait, ce qu'on exige, c'est la transparence sur le plan des directives et des modalités.

Nouvelle-Zélande

La municipalité de Christchurch et le district de Waitakere City sont les deux administrations les plus avancées de la Nouvelle-Zélande, ayant adopté la méthode de planification entièrement fondée sur les effets (rendement). Dans les deux cas, ce choix est le résultat direct de la promulgation de la *Resource Management Act* de 1991 par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande. La loi préconise la gestion durable des milieux naturels et physiques et, bien que les municipalités puissent appliquer la loi de manière discrétionnaire, il semble que l'application des normes de rendement soit préférée à celle des activités prévues par l'ancienne méthode d'aménagement urbain-rural. La méthode de planification et les normes de rendement de chaque administration sont décrites ci-dessous.

Municipalité de Christchurch

Christchurch est la plus grande ville de l'île du Sud et sa population atteint 315 000 âmes. Ces dernières années, la ville a été un important centre de croissance en Nouvelle-Zélande. L'adoption d'une méthode de planification entièrement fondée sur le rendement représente un changement important par rapport à l'ancienne méthode de planification urbain-rural.

Selon l'ancienne méthode, les districts présentant des caractéristiques et des utilisations semblables servaient de point de référence de l'aménagement. Chaque district avait sa propre liste d'activités permises et conditionnelles, et de dérogations. Selon la nouvelle méthode fondée sur le rendement, on désigne des zones dans lesquelles on doit atteindre des résultats communs à l'égard de l'environnement. La définition de ces zones dépend largement de l'utilisation des sols dans chacune. Dans chaque zone, un ensemble de normes de rendement constituent la réglementation.

Les normes de rendement régissent les activités proposées en fonction de l'ampleur de leurs effets sur l'environnement (Christchurch, 1995, vol. 2, p. 15-5). Le rendement de l'activité proposée mesuré en fonction de ces normes détermine le besoin d'obtenir une dérogation. Ainsi, dans les zones résidentielles, les résultats environnementaux prévus sont intégrés aux normes de rendement, qui mettent l'accent sur la densité et le volume des bâtiments, le bruit, la circulation automobile, la cohésion des habitations, etc. Dans les environnements naturels très fragiles, on impose des contrôles plus stricts pour garantir la protection des caractéristiques importantes. Dans les zones commerciales, l'intervention est minime, de sorte qu'un large éventail d'activités peuvent s'y dérouler, compte tenu de la fragilité moindre de ces milieux (Christchurch, 1995, vol. 2, p. 15-5).

Ainsi, les zones se distinguent selon les activités qui y sont acceptables et l'ampleur de leurs effets. De cette manière, il est possible de protéger et d'améliorer les caractéristiques désirables de chaque zone.

Catégories d'activités

Le statut de toute activité proposée dépend de ses effets et de son ampleur. Chaque proposition est évaluée différemment, selon la nature de l'activité, la zone dans laquelle elle se

déroulera, ainsi que ses effets éventuels et réels sur l'environnement. Le rendement de chaque proposition est mesuré en regard de normes qui constituent les règles s'appliquant à une zone donnée. Il y a six catégories d'activités, énumérées ci-dessous par ordre décroissant d'importance :

- *Activités permises.* Ces propositions sont conformes à toutes les normes de rendement. En général, les principales activités d'une zone donnée sont conformes aux normes de rendement et elles sont permises.

- *Activités contrôlées.* Ces propositions sont conformes à toutes les normes de rendement essentielles et aux normes de rendement de la communauté, mais pas à certaines normes de rendement relatives à l'aménagement. Ces normes visent des effets négatifs éventuels ou réels modérés sur les propriétés adjacentes.

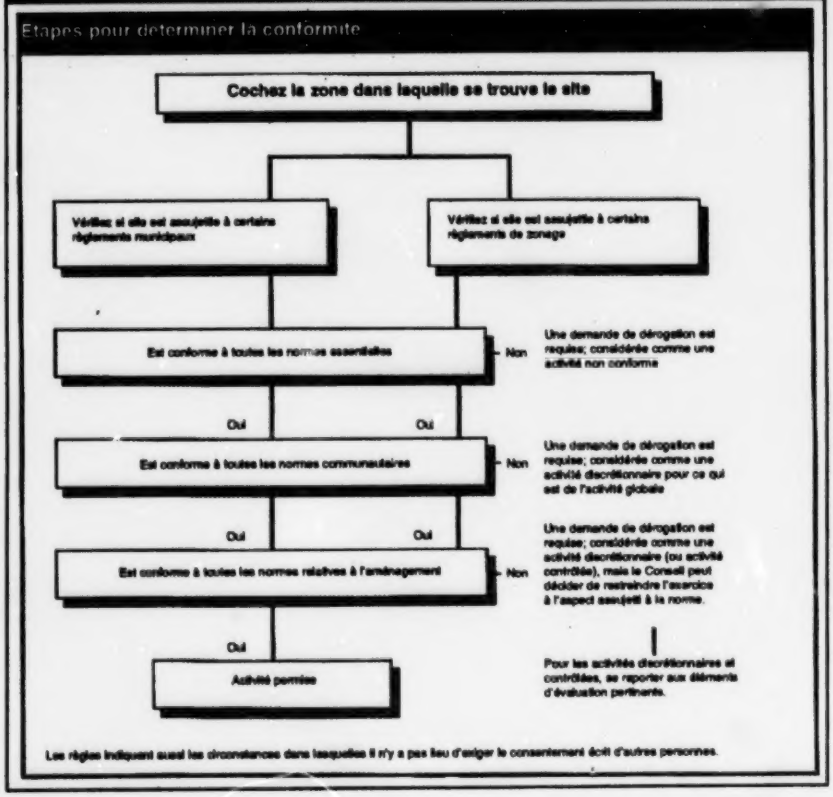
- *Activités discrétionnaires.* Ces propositions sont conformes aux normes de rendement essentielles, mais non à une ou plusieurs normes de rendement de la communauté ou relatives à l'aménagement précisées dans le plan. Les normes de la communauté définissent des effets négatifs éventuels ou réels plus modérés sur le quartier ou des effets plus significatifs sur les propriétés adjacentes.

- *Activités non conformes.* Ces propositions ne sont pas conformes à au moins une des normes de rendement essentielles définies dans le plan. Ces normes se rapportent à des effets négatifs significatifs éventuels ou réels sur un vaste territoire, et indiquent si ces effets sont ponctuels ou cumulatifs.

- *Activités interdites.* Le plan interdit peu d'activités. Les demandes visant des activités interdites sont irrecevables.

- *Activités de lotissement.* Tout comme les autres activités, ces propositions peuvent être considérées comme non conformes, discrétionnaires ou contrôlées (Christchurch, 1995, vol. 3, p. 3).

Figure 10 :
Plan d'urbanisme de la ville de Christchurch



Le processus

Avant de soumettre une demande, le promoteur doit déterminer si elle est conforme aux différentes règles et normes définies dans le plan (en évaluant les effets du projet sur l'environnement). Les modalités de détermination de la conformité sont décrites ci-dessous (Christchurch, 1995, vol. 3, p. 6).

Les règles

Voici des extraits des règles s'appliquant à diverses zones résidentielles. Le plan définit dix zones résidentielles distinctes; chacune est décrite en précisant son emplacement, ses frontières, son utilisation et les résultats environnementaux prévus de l'aménagement.

La zone résidentielle 1 (banlieue périphérique) et la zone résidentielle 2 (banlieue immédiate) sont incluses dans cette étude. Ces extraits présentent les diverses normes de rendement qui constituent les règles. Ces normes varient selon la nature des activités et de leurs effets réels et possibles sur l'environnement. Nous avons reproduit des extraits des normes essentielles, d'aménagement et de la communauté.

District de Waitakere City

Waitakere City a été créé en 1989, dans le cadre de la grande réforme des administrations locales, entreprise par le gouvernement néo-zélandais. Quatre anciens conseils de district ont été regroupés pour former le nouveau conseil. Waitakere City est une collectivité de banlieue dans la région d'Auckland; elle compte environ 156 000 résidants.

Waitakere City a aussi adopté la méthode de planification entièrement fondée sur les effets, qui réglemente les effets environnementaux des activités proposées plutôt que les activités elles-mêmes. Selon la méthode adoptée par ce district, les activités sont résidentielles ou non résidentielles. Le district est également divisé

2.1 Catégories d'activités
(non présentées ici)

2.2 Normes d'aménagement
(Les paragraphes 2.2.1 [densité de la propriété], 2.2.2 [espaces verts], 2.2.3 [hauteur de l'immeuble] et 2.2.9 [espaces extérieurs de séjour] sont présentés ici) (Christchurch, 1995, v. 3, p. 2-13, 2-15 à 2-16).

2.2.1 Densité de la propriété résidentielle — Activités résidentielles
Chaque unité résidentielle doit être située sur un terrain dont la superficie nette minimale est la suivante:

Zone résidentielle 1	450 m²
Zone résidentielle 2	300 m²

Exceptions :

a) Dans la zone résidentielle 1... dans le cas des terrains résidentiels conformes à toutes les autres normes d'aménagement applicables, chaque habitation doit se trouver sur un terrain dont la superficie nette minimale est la suivante :

Zone résidentielle 1	400 m²

Les normes d'aménagement pertinentes sont :

Partie 9 des règlements généraux de la ville; l'article 5.2 s'applique au remblai, à l'excavation et à la construction sur des terrains adjacents à des cours d'eau, à des rives, à des terrains inondables et à des étangs;
Partie 13 des règlements généraux de la ville: l'article 2.2, qui concerne les zones de stationnement et de chargement, et l'article 2.3, qui traite de l'accès aux terrains.

a) Dans les zones résidentielles 1 et 2 où se trouvent des logements pour personnes âgées dont la superficie habitable nette est de moins de 65 m², la superficie nette minimale de chaque terrain est de 200 m²...

2.2.2 Espaces verts – Activités résidentielles et autres
Le pourcentage maximum de la superficie nette d'un terrain couvert par des immeubles est le suivant :

	Autres activités et activités résidentielles, avec garage	Activités résidentielles, sans garage
Zone résidentielle 1	35 %	35 % moins 18 m²
Zone résidentielle 2	40 %	40 % moins 18 m²

Exceptions :

a) Dans la zone résidentielle 2, où la hauteur maximale des immeubles est de six mètres, le maximum est de 45 p.100.
b) Dans les pépinières et les jardins commerciaux, le maximum est de 55 p.100.

2.2.3 Hauteur des immeubles — Activités résidentielles et autres
La hauteur maximale de tout immeuble est de :

Zone résidentielle 1	8 m
Zone résidentielle 2	8 m

...

2.2.9 Espaces extérieurs de séjour — Activités résidentielles
a) Chaque habitation doit avoir sa propre aire extérieure de séjour, comprise dans l'aire nette de la propriété, dont la superficie et les dimensions minimales sont les suivantes :

	Superficie minimale	Dimensions minimales
Zone résid. 1	75 m²	4,5 m
Zone résid. 2	50 m²	4 m

Exceptions

(ii) les habitations situées dans la zone résidentielle 2 qui n'ont pas de chambre au rez-de-chaussée peuvent avoir, au lieu de l'espace extérieur de séjour, un balcon dont la superficie minimale est de 7 m² et dont les dimensions minimales, de 1,5 m;

(iii) dans le cas des habitations pour personnes âgées dont la superficie habitable brute est inférieure à 65 m², l'espace extérieur minimal est de 30 m² pour chaque logement et la dimension minimale est de 3 m;

•••

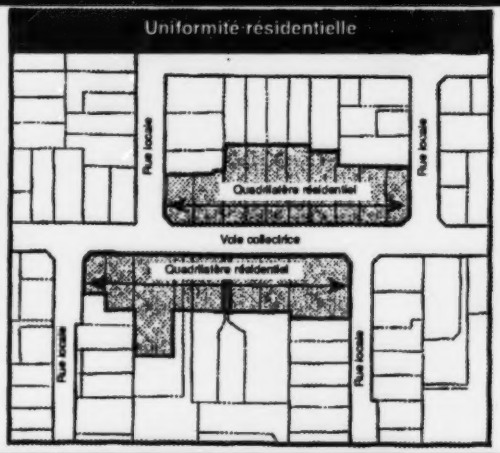
b) La superficie minimale de l'espace extérieur de séjour ou du balcon permet de capter la lumière du soleil en hiver et cet espace doit être directement accessible à partir d'une aire de séjour de chaque logement.

2.3 Normes communautaires (autres activités seulement)
(Les paragraphes 2.3.1 [uniformité résidentielle], 2.3.2 [dimensions des terrains] et 2.3.4 [circulation] sont présentés ici) (Christchurch, 1995, v.3, p. 2-17).

2.3.1 Uniformité résidentielle — Autres activités
Au moins une personne se livrant à l'activité en cause doit habiter de manière permanente dans la propriété, sauf si l'activité est de nature éducative ou spirituelle, ou s'il s'agit d'une garderie ou d'un établissement de santé qui est situé :

a) à l'intérieur de la communauté; ou
b) sur un terrain en bordure d'une rue principale ou secondaire et
   (i) toute activité résidentielle sur un terrain adjacent en bordure d'une rue ou un terrain en bordure séparé par une voie d'accès en bordure de la même rue et dont au moins une propriété adjacente est utilisée à des fins résidentielles (pour les besoins de cet article, la propriété résidentielle voisine est située sur un terrain adjacent en bordure de la même rue, et elle en est séparée par une voie d'accès;

Figure 11
Plan d'urbanisme de la ville de Christchurch



(ii) les propriétés de ce quartier résidentiel.

2.3.2 Superficie des terrains — Autres activités
La superficie nette maximale de tout terrain utilisé pour des fins autres que des activités résidentielles doit être de 1100 m² **mais** ce maximum peut être dépassé :

a) si l'activité est effectuée à l'intérieur des limites de la collectivité;
b) si la totalité de l'activité se déroule dans un immeuble et n'occupe pas plus de 40 m² de surface habitable et si au moins une personne qui se livre à cette activité habite en permanence dans la propriété;
c) s'il s'agit d'une pépinière ou de jardins commerciaux;
d) s'il s'agit de terrains publics en réserve, sans immeuble.

•••

2.3.4 Achalandage routier — Autres activités
a) Le nombre maximal de passages de véhicules par propriété doit être :
   (i) pour les propriétés qui partagent une voie d'accès avec une autre propriété :
   véhicules lourds — deux par semaine
   autres véhicules — 10 par jour
   (ii) pour les propriétés en bordure d'une route locale, et autres que celles décrites en (i) ci-dessus :
   véhicules lourds — deux par semaine
   autres véhicules — 20 par jour
   (iii) pour toutes les autres propriétés :
   véhicules lourds — quatre par semaine
   autres véhicules — 50 par jour
   sauf
   (iv) dans le cas des propriétés situées à l'intérieur de la communauté, le nombre maximal de passages de véhicules est :
   véhicules lourds — huit par semaine
   autres véhicules — 100 par jour
b) Les véhicules autres que des véhicules lourds, qui sont associés à des activités résidentielles sur la propriété sont inclus dans le calcul des passages de véhicules associés à la propriété. Les véhicules garés sur la rue ou sur une autre propriété, pour que leurs occupants puissent visiter la propriété en question, sont également inclus dans le calcul des passages de véhicules.

Une activité proposée pour les zones résidentielles 1 et 2 qui n'est pas conforme à une norme essentielle est considérée comme une activité non conforme pour laquelle il faut obtenir une dérogation. Les normes essentielles pour les zones résidentielles 1 et 2 portent sur les sujets suivants :

- excavation et remblai du sol;
- zones tampons des aéroports;
- immeubles, places et objets protégés;
- arbres protégés;
- publicité à l'extérieur;
- bruit;
- éblouissement;
- matières dangereuses;
- concentration de contaminants à la surface du sol;
- lotissement.

Voici des extraits de ces **normes essentielles.**

PARTIE 11 – SANTÉ ET SÉCURITÉ
(Des extraits des articles 1.3 [Mesures anti-bruit] et 2.3 [Mesures anti-éblouissement] sont présentés ci-dessous) (Christchurch, 1995, vol. 3, p. 11-3, et 11-4 à 11-9).

1.3 Règles particulières – Mesures anti-bruit

1.3.1 Normes anti-bruit et classification des zones
Les normes anti-bruit sont définies pour des classes de zones, selon l'environnement de ces zones et les effets du bruit.

1.3.2 Normes anti-bruit – Zones de la classe 1 et propriétés sur lesquelles se déroulent des activités prévues (la plupart des zones où le bruit doit être restreint)

a) Toute activité qui ne dépasse pas les normes anti-bruit énoncées dans l'alinéa c) est une **activité permise.**

b) Norme essentielle
Toute activité qui enfreint les normes anti-bruit énoncées à l'alinéa c) est une **activité non conforme.**

a) Normes anti-bruit
(i) Aux limites d'une propriété quelconque, le niveau de bruit continu produit par les activités menées sur cette propriété ne doit pas dépasser 49 dBA L_{10}, mesuré ou évalué pendant une heure, entre 7 h et 22 h, et 42 dBA L_{10}, mesuré ou évalué pendant une heure entre 2 2h et 7 h. Dans tous les cas, quand une activité produisant un bruit continu se déroule pendant 24 heures, le niveau de bruit ne doit pas dépasser 50 dBA.
(ii) Aux limites d'une propriété quelconque, le niveau de bruit continu et les fluctuations de ce niveau, ou le niveau cyclique de bruit, ou le bruit variable produit par les activités menées sur cette propriété ne doit pas dépasser 50 dBA L_{eq} mesuré ou évalué pendant une heure entre 7 h et 7 h, et 41 dBA L_{eq} mesuré ou évalué pendant une heure entre 22 h et 7 h.
(iii) Aux limites d'une propriété quelconque, le niveau de bruit maximal produit par les activités menées sur cette propriété ne doit pas dépasser 75 dBA L_{max} mesuré ou évalué entre 7 h et 22 h, et 65 dBA L_{max} mesuré ou évalué entre 22 h et 7 h.

(Les paragraphes 1.3.2 à 1.3.6 concernant les normes anti-bruit dans les autres zones ne sont pas reproduits ici.)

2.3 Règles particulières — Mesures anti-éblouissement

2.3.1 Normes anti-éblouissement et classification des zones
Les normes anti-éblouissement sont définies pour des classes de zones, selon l'environnement de ces zones et les effets de l'éblouissement.

2.3.2 Normes anti-éblouissement — Les zones de la classe 1 sont les plus sensibles à l'éblouissement et elles comprennent les zones résidentielles.

a) Toute activité qui ne produit pas de rayonnement lumineux (horizontal et vertical) de plus de 2,5 lux est considérée comme une **activité permise.**

Norme essentielle

a) Toute activité qui produit un rayonnement lumineux (horizontal et vertical) supérieur à 2,5 lux est considérée comme une **activité non conforme.**

(Les paragraphes 2.3.3 à 2.3.5, qui traitent des normes anti-éblouissement s'appliquant aux autres zones, ne sont pas reproduits ici.)

en deux types de zones distincts. Les zones d'activités humaines comptent quelques sous-zones, notamment les milieux d'habitation et de travail, la campagne et les villages ruraux. Les zones naturelles comprennent les milieux naturels sauvages, les milieux naturels gérés, les milieux naturels protégés et les milieux naturels côtiers.

Comme dans le cas de Christchurch, des règles s'appliquent à chaque zone selon ses caractéristiques et les pressions exercées sur l'environnement local. Il existe aussi des règles s'appliquant à toute la municipalité ou à certains lotissements. Le rendement des propositions est évalué en fonction des normes pertinentes qui forment les règles de la zone concernée. Quand une activité proposée n'est pas conforme aux normes, le promoteur doit soumettre une demande de dérogation, qui peut être accordée à certaines conditions, ou être rejetée.

Catégories d'activités

Les catégories d'activités aux fins du traitement et de l'évaluation des propositions sont semblables à celles qu'utilise Christchurch. Les activités proposées sont classées selon leur nature (résidentielle ou non résidentielle), leur emplacement (zone d'activités humaines ou zone naturelle) et leurs effets réels et éventuels sur l'environnement. Toutefois, la méthode de Waitakere City présente une différence importante par rapport à celle de Christchurch : le degré de discrétion permis dans l'évaluation de l'activité proposée. Dans le district de Waitakere City, chaque catégorie d'activités se distingue par le degré de discrétion qui s'applique à l'évaluation d'une proposition, y compris le degré de participation des résidents du quartier et de la collectivité. Il existe six catégories

d'activités, présentées ici par ordre croissant du degré de discrétion :

- *Activités permises.* Ces activités sont conformes à toutes les règles générales, à celles qui s'appliquent aux zones d'activités humaines et aux zones naturelles, et il n'est pas nécessaire de demander des dérogations.

- *Activités contrôlées.* Ces activités sont conditionnelles à l'obtention de dérogations, mais la discrétion du conseil se limite aux règles et aux modalités du plan en ce qui a trait aux activités concernées seulement. Les avis publics et consentements écrits ne sont pas requis.

- *Activités discrétionnaires limitées.* Ces activités sont conditionnelles à l'obtention d'une dérogation, mais la discrétion du conseil se limite aux règles et aux modalités du plan en ce qui a trait aux activités concernées seulement; des conditions peuvent être imposées ou la proposition rejetée. Les avis publics et consentements écrits ne sont pas requis.

- *Activités discrétionnaires.* Ces activités sont conditionnelles à l'obtention d'une dérogation, et elles sont évaluées en regard des règles et des modalités du plan relatives aux activités discrétionnaires, des directives et objectifs du plan, et des consentements écrits reçus à la suite de la diffusion d'avis publics. Des conditions peuvent être imposées, et la proposition peut être rejetée.

- *Activités non conformes.* Ces activités ne sont pas conformes à certaines règles et modalités du plan et elles sont conditionnelles à l'obtention d'une dérogation. Cette dérogation ne peut être accordée que si le conseil est convaincu que les effets nocifs pour l'environnement seront minimes, ou à la condition que l'octroi de la dérogation ne soit pas contraire aux objectifs et aux directives du plan. Des conditions peuvent être imposées et la proposition peut être rejetée.

- *Activités interdites.* Peu d'activités sont interdites en vertu du plan et aucune dérogation ne peut être accordée à leur égard.

Le demandeur doit déterminer la conformité de sa proposition aux diverses règles et normes contenues dans le plan. Les étapes de la détermination de la conformité sont semblables à celles de Christchurch et nous ne les reproduisons pas ici.

États-Unis

L'adoption par des administrations américaines de la planification fondée sur le rendement relève purement d'initiatives locales. Il s'ensuit que les méthodes de planification sont conçues pour répondre aux objectifs précis d'une collectivité et qu'elles ne sont pas imposées par un ordre supérieur de gouvernement. Nous décrivons ci-dessous la méthode de planification et la manière d'appliquer les normes de rendement dans chaque municipalité américaine à l'étude.

Bucks County, Pennsylvanie

Bucks County est situé de long de la frontière nord de la ville de Philadelphie et compte environ 550 000 habitants. Les parties du sud du comté sont urbaines, mais les parties du centre et du nord sont surtout agricoles et contiennent des quartiers résidentiels ruraux.

Pour protéger les milieux naturels et promouvoir la souplesse dans la conception des aménagements résidentiels, le modèle de Bucks County préconise l'application du zonage fondé sur le rendement. Fondé sur des critères quantifiables et propres à l'emplacement, l'aménagement résidentiel est regroupé dans les zones dont l'environnement est le moins fragile, afin d'en limiter les retombées négatives. Les zones naturelles restantes sont conservées comme espaces verts. Et, puisque le modèle prévoit un large éventail de types d'habitations, le concepteur peut composer avec un emplacement dont certaines caractéristiques naturelles sont protégées, tout en obtenant une densité maximale.

Le modèle décrit le concept des districts d'aménagement dans les zones résidentielles. Il en existe quatre principaux :

- *Zones d'aménagement.* Le plan général du comté définit ces zones comme convenant aux aménagements de forte densité.

- *Zones urbaines.* Municipalités, villages et autres zones aménagées convenant à des aménagements intercalaires seulement.

- *Zones en réserve.* Terrains pouvant être aménagés, mais dont on ne prévoit pas qu'ils seront utiles pendant la période visée par le plan d'urbanisme global.

- *Zones de protection des milieux naturels.* Terrains qui présentent des caractéristiques naturelles fragiles (Bucks County, 1996, p. 7).

Il existe trois types de districts secondaires en réserve dont l'objet est de préserver le caractère rural, de protéger les zones dont l'environnement est fragile, de protéger et de rehausser le caractère actuel des villages ruraux, et de protéger le paysage général d'une zone (Bucks County, 1996, p. 7). Ces districts secondaires sont les suivants :

- *Districts de protection des ressources (PR).* Ces districts visent à protéger les milieux fragiles, comme les boisés, les pentes abruptes, les marécages et les périmètres inondables. Les normes applicables à ces districts prévoient la protection permanente de ces ressources.

- *Districts d'agriculture rurale (AR).* Ces districts sont destinés à des aménagements de faible densité dans des zones rurales, jusqu'à ce que ces zones soient requises pour l'aménagement et qu'elles reçoivent les services. L'intensité de l'utilisation de ces districts se limite aux aménagements ne nécessitant pas les services urbains.

- *Districts ruraux (DR).* Ces districts sont destinés à des aménagements résidentiels limités et de faible densité, dans des zones non desservies par les égouts municipaux, et pour lesquelles il n'existe pas de demande d'aménagement plus dense.

Il existe aussi trois types de districts secondaires d'aménagement destinés à répondre à la croissance prévue et qu'on envisage de doter d'installations et de services publics. Ces districts autorisent à la fois les aménagements résidentiels et autres, pourvu que des services adéquats soient offerts (Bucks County, 1996, p. 8).

- *Banlieue à densité moyenne (BM).* Ce type de district est destiné à des aménagements résidentiels de densité moyenne. Il favorise le regroupement des habitations et la présence d'espaces libres.

- *Banlieue à densité élevée (BE).* Ce district contient des quartiers résidentiels à densité élevée s'harmonisant aux aménagements voisins et assujettis à peu de contraintes du point de vue des éléments naturels.

- *District résidentiel urbain (RU).* Ce district doit préserver le caractère urbain des quartiers résidentiels existants et offrir des possibilités de nouveaux aménagements diversifiés du point de vue de la densité et des types d'habitations.

À chacun de ces districts correspond un ensemble de normes de rendement visant à protéger les milieux naturels et à déterminer le degré d'aménagement idéal sur une propriété.

Normes de protection des milieux naturels

Ces normes visent la protection des milieux naturels dans tous les districts et pour toutes les utilisations, en limitant le degré d'aménagement de chacun des types de milieux. Un pourcentage d'espace vert est déterminé pour chaque type de milieux naturels. À mesure que ce pourcentage augmente, la superficie aménageable diminue. Le tableau 1 présente certaines de ces normes de protection.

Tableau 1.
Normes de protection des milieux naturels, Bucks County

Ressource naturelle	Taux d'aménagement permis
Plaines inondables (intervalle de 100 ans)	0 %
Sol des plaines inondables	0 %
Pentes abruptes • Pente de 15 à 20 % • Pente de 25 % ou plus • Pente d'une superficie de moins de 3 000 pi2	 Jusqu'à 30 % Jusqu'à 15 % Exemption
Espaces boisés • Environnement fragile • Autres zones	 Jusqu'à 20 % Jusqu'à 50 %
Zone de protection des arbres	0 %
Cours d'eau	0 %
Marécages	0 %
Bordures de marécages	Jusqu'à 20 %
Lacs et étangs	0 %
Rives des lacs et étangs (mesurées à 100 pi du seuil déversant)	Jusqu'à 20 %

Source : Bucks County (1996, p. 16)

Pour préserver la densité, le taux global d'aménagement permis augmente pour les parties non protégées du terrain. Ces normes servent au calcul de la capacité du terrain, qu'il faut effectuer pour la plupart des aménagements résidentiels.

Critères de rendement primaires

Trois critères de rendement servent à déterminer le taux d'utilisation des sols : les espaces verts minimum, la densité maximale et la superficie imperméable maximale. Comme le montre le tableau 2, chaque district d'aménagement est assujetti à des normes concernant le taux d'utilisation correspondant aux caractéristiques du district en question. Le rendement de chaque aménagement résidentiel de chaque district est mesuré en regard des normes visant les espaces verts, la densité maximale et la superficie imperméable maximale.

Qu'est-ce que ces normes servent à mesurer? Le taux d'espaces verts indique la proportion d'un terrain qui n'est pas occupée par des lots privés ou des droits de passage, et il détermine les répercussions de l'aménagement sur la gestion des milieux naturels et sur l'esthétique. La norme de densité maximale mesure le nombre d'unités d'habitation par acre et détermine les effets de l'aménagement sur les services publics, l'assiette fiscale, les milieux naturels et l'esthétique. Enfin, le taux de superficie imperméable maximale sert à mesurer la partie du terrain couverte par des éléments construits, et à déterminer les effets de l'aménagement sur les eaux de surface et souterraines, l'érosion du sol et les inondations.

Après avoir pris en compte les normes de rendement et de protection des milieux naturels, un promoteur peut commencer à élaborer son plan d'ensemble et la conception. Il doit d'abord faire un plan des milieux naturels afin de déterminer les parties du terrain sur lesquelles il peut construire. Il effectue une analyse de la capacité du terrain pour garantir le respect des normes de rendement et de protection des milieux naturels applicables au terrain (Bucks County, 1996, p. 1). Cette analyse déterminera le taux d'espaces verts requis — pour protéger les milieux naturels et répondre aux exigences minimales du district — et le nombre maximum d'unités d'habitation permis.

Fort Collins, Colorado

Fort Collins est située à environ 113 km au nord de Denver, sur les contreforts est de la chaîne de montagne appelée Front Range. Cette ville compte environ 110 000 habitants et constitue la limite nord du corridor Front Range—Interstate 25, qui s'étend vers le sud et comprend les villes de Boulder, de Denver, de Colorado Springs et de Pueblo. Il s'agit de l'une des zones des États-Unis dont la croissance est la plus rapide.

En 1981, Fort Collins a adopté le Land Development Guidance System (LDGS—régime directeur de l'aménagement foncier) pour l'appliquer aux complexes immobiliers. Le LDGS vise à soumettre le concept, l'utilisation,

Tableau 2 :
Table des normes de rendement de l'article 301: Bucks County

District	Utilisation	Taux min. d'espace vert	Densité max. par acre	Taux max. de superficie imperm.	Superficie minimale du terrain	Superficie maximale du terrain
PR	A1—Maison unifamiliale	—	0,44	0,10	2 acres	2 acres
	A2—Ensemble de maisons unif.	0,75	0,24	0,05	10 acres	1 acre
AR	A1—Maison unifamiliale	—	0,44	0,10	2 acres	2 acres
	A2—Ensemble de maisons unif.	0,50	0,50	0,10	4 acres	30 000 pi²
DR	A1—Maison unifamiliale	—	0,87	0,11	1 acre	2 acres
	A2—Ensemble de maisons unif.	0,50	0,90	0,10	4 acres	20 000 pi²
BM	A1—Maison unifamiliale	—	1,9	0,20	15 000 pi²	15 000 pi²
	A2—Ensemble de maisons unif.	0,15	2,2	0,25	4 acres	10 000 pi²
	A3—Lotissement à rendement élevé	0,45	3,8	0,30	5 acres	—
BE	A1—Maison unifamiliale	—	1,9	0,20	12 000 pi²	12 000 pi²
	A2—Ensemble de maisons unif.	0,15	2,2	0,25	10 acres	10 000 pi²
	A3—Lotissement à rendement élevé	0,35	4,5	0,33	5 acres	—
RU	A1—Maison unifamiliale	—	3,2	0,27	9 000 pi²	9 000 pi²
	A3—Lotissement à rendement élevé	0,30	6,0	0,39	20 000 pi²	—

l'emplacement, l'intensité d'utilisation et la compatibilité des nouveaux aménagements à un processus d'évaluation global. Cette méthode s'applique à tous les complexes immobiliers, ne comportait aucune restriction minimale fondée sur les zones, et permettait tous les types d'utilisation ainsi que l'aménagement de complexes immobiliers dans toutes les zones (Porter et coll., 1988, p. 161). Le LDGS repose sur le postulat selon lequel ce sont les lois du marché qui devraient dicter l'emplacement et les types d'utilisation des sols dans la collectivité. En fait, la méthode d'urbanisme de Fort Collins est la seule de cette étude qui ne circonscrit pas les diverses utilisations des sols à des districts donnés.

L'examen des propositions d'aménagement de complexes immobiliers repose sur deux types de critères (désignés par des chiffres et des lettres) qui reflètent les valeurs de la collectivité à l'égard de l'aménagement du territoire.

- *Critères numériques*. Ce sont les critères essentiels auxquels tous les aménagements doivent être conformes pour être approuvés.

Il y a trois catégories de critères numériques : ceux qui s'appliquent à toute la collectivité, ceux qui visent la compatibilité avec le quartier et ceux qui concernent les aspects techniques.

- *Critères alphabétiques*. Il s'agit d'un ensemble de critères variables en regard desquels un aménagement proposé doit atteindre un pourcentage minimum. Ces critères s'appliquent aux besoins à l'égard des services publics, aux concepts d'aménagement et aux répercussions externes des aménagements (Fort Collins, 1994, p. 8).

Les critères auxquels doit se conformer un aménagement particulier dépendent des utilisations proposées. Le LDGS classe toutes les utilisations des sols sous l'une des activités suivantes, afin de déterminer les critères qui s'appliquent.

A. Tous les aménagements
B. Centre de services de quartier
C. Centre commercial municipal ou régional
D. Commerces liés aux automobiles et au trafic routier

E. Entreprises de services
F. Industries
G. Extraction, récupération et vente d'articles de récupération
H. Habitations
I. Corridor de cours d'eau au centre-ville
J. Centre commercial de quartier

L'évaluation des propositions d'aménagement comprend trois étapes :

Première étape — Rendement en fonction des critères numériques

Le rendement de l'aménagement proposé est évalué ainsi : il répond aux critères numériques, il n'y répond pas, ou les critères ne s'appliquent pas. Il y a 34 critères numériques. Les demandes qui ne répondent pas à l'un des critères numériques sont rejetées, à moins qu'une dérogation soit accordée (Fort Collins, 1994, p. 8).

Deuxième étape — Rendement en fonction des critères alphabétiques

La proposition est évaluée en regard des critères alphabétiques s'appliquant à l'utilisation prévue. Un score préliminaire est attribué pour déterminer si la proposition :

- respecte le critère (un point);
- dépasse le critère (deux points);
- ne respecte pas le critère (zéro point).

Le score final est ensuite calculé à l'aide d'un multiplicateur prédéterminé qui traduit l'importance relative de chaque critère alphabétique. Le multiplicateur associé à chaque critère est établi comme ceci :

5—Critère d'importance exceptionnelle
4—Critère très important
3—Critère important
2—Critère d'importance normale
1—Critère de faible importance

Les points attribués pour chaque critère représentent le produit du score (respect du critère) et du multiplicateur (importance relative du critère en question). Le total des points est ensuite divisé par le maximum de points possible, pour déterminer la note de la proposition, exprimée en pourcentage (Fort Collins, 1994, p. 9).

Troisième étape — Détermination de la densité

On détermine la densité résidentielle proposée. On utilise les attributs de l'emplacement établis sur un tableau de densité. Chaque proposition doit recueillir le pourcentage minimum requis à l'égard de la densité. La densité est réduite si le score minimum n'est pas atteint, mais il est possible de gagner des « crédits ».

Normes de rendement

Voici les critères alphabétiques et le tableau de densité correspondant à l'activité H : Habitations. Soulignons que les critères A à K servent à déterminer la densité, et que les critères L à W déterminent les ajustements de densité.

ACTIVITÉ H
Utilisations résidentielles (Fort Collins, 1994: 78)

DÉFINITION
Toutes les utilisations résidentielles, y compris les habitations unifamiliales, les maisons en bande, les maisons mobiles et les immeubles où logent plusieurs familles, les habitations collectives et les pensions, les communautés religieuses, les maisons de santé, les écoles privées et publiques, les établissements publics et privés sans but lucratif destinés principalement à des fins récréatives, les lieux destinés surtout à des rencontres et à des assemblées publiques mais comprenant aussi des bureaux, et les garderies.

CRITÈRES
Les critères suivants doivent obligatoirement être appliqués dans le plan d'aménagement.

	OUI	NON	S.O.
1. EN CE QUI CONCERNE LA DENSITÉ PROPOSÉE, LA PROPOSITION RECUEILLE-T-ELLE LE POURCENTAGE MINIMUM REQUIS, CALCULÉ À L'AIDE DU TABLEAU DE DENSITÉ CI-DESSOUS? La note attribuée à une proposition est fonction du barème suivant :	❑	❑	

60 pour 100 = 6 habitations ou moins par acre
60-70 pour 100 = 6 ou 7 habitations par acre
70-80 pour 100 = 7 ou 8 habitations par acre
80-90 pour 100 = 8 ou 9 habitations par acre
90-100 pour 100 = 9 ou 10 habitations par acre
100 pour 100 ou plus = 10 habitations par acre ou plus

2. LA PROPOSITION RECUEILLE-T-ELLE AU MOINS 40 POINTS SELON LE QUESTIONNAIRE D'ÉVALUATION DE LA DENSITÉ CI-DESSOUS?	OUI ❑	NON ❑	S.O.

QUESTIONNAIRE D'ÉVALUATION DE LA DENSITÉ POUR L'ACTIVITÉ H : POINTS DE BASE POUR LES UTILISATIONS RÉSIDENTIELLES

Critère	Norme de rendement	Points maximums	Points donnés
A	Situé à moins de 2000 pieds d'un centre de services communautaires existant ou dont la construction fait partie de la proposition (si les travaux sont échelonnés sur plusieurs étapes, le centre de services doit être construit pendant l'étape pour laquelle le promoteur demande une autorisation).	20 %	
B	Situé à moins de 650 pieds d'un arrêt de transport en commun (ne s'applique qu'aux propositions dont la densité est d'au moins six habitations par acre brute).	20 %	
C	Situé à moins de 4000 pieds d'un centre commercial local ou régional existant ou dont la construction fait partie de la proposition (si les travaux sont échelonnés sur plusieurs étapes, le centre commercial doit être construit pendant l'étape pour laquelle le promoteur demande une autorisation).	10 %	
	Situé à moins de 3500 pieds d'un parc ou d'installations communautaires (à l'exception des terrains de golf).	20 %	
D	Situé à moins de 3500 pieds d'un parc communautaire public non aménagé ou d'installations publiques (sauf les terrains de golf), ou	10 %	
	Situé à moins de 3500 pieds d'un terrain de golf public, qu'il soit aménagé ou non.	10 %	
E	Situé à moins de 2500 pieds d'une école existante conforme aux dispositions des lois de l'État du Colorado sur l'éducation obligatoire.	10 %	
F	Situé à moins de 3000 pieds d'un important centre d'emploi existant ou dont la construction fait partie de la proposition (si les travaux sont échelonnés sur plusieurs étapes, le centre d'emploi doit être construit pendant l'étape pour laquelle le promoteur demande une autorisation). Aucun immeuble, centre de services ou centre commercial pour lequel des points de BASE ont été attribués en regard de la densité ne peut être utilisé pour obtenir des points dans cette partie.	20 %	
G	Situé à moins de 1000 pieds d'une garderie existante ou dont la construction fait partie de la proposition (si les travaux sont échelonnés sur plusieurs étapes, la garderie doit être construite pendant l'étape pour laquelle le promoteur demande une autorisation).	5 %	
H	Situé à l'intérieur de North Fort Collins.	20 %	
I	Situé dans le district commercial central.	20 %	
J	Proposition dont les limites sont adjacentes à un aménagement urbain existant. Les points sont attribués ainsi :	30 %	
	0 % pour les propositions dont 0 à 10% des limites sont adjacentes; 10-15 % pour les propositions dont 10-20 % des limites sont adjacentes; 15-20 % pour les propositions dont 20-30 % des limites sont adjacentes; 20-25 % pour les propositions dont 30-40 % des limites sont adjacentes; 25-30 % pour les propositions dont 40-50 % des limites sont adjacentes.		
K	Si la proposition prévoit des logements réservés aux personnes dont le revenu équivaut à 80 % ou moins du revenu médian des résidants de la ville, selon la taille du ménage, et qui paient moins de 30 % de leur revenu brut pour se loger, y compris les services publics (logements abordables), calculer le pourcentage des logements abordables prévus dans la proposition et inscrire ce pourcentage, jusqu'à concurrence de 15 %. (Si les travaux sont échelonnés sur plusieurs étapes, les logements abordables doivent être construits pendant l'étape pour laquelle le promoteur demande une autorisation.) Pour garantir que ces logements demeurent abordables pendant au moins 25 ans, le promoteur doit enregistrer des clauses restrictives, conformément à l'alinéa 29-526(J)(4) des règlements municipaux.	15%	

POINTS SUPPLÉMENTAIRES

Critère	Norme de rendement	Points donnés
L	S'il peut être démontré que l'aménagement fera une faible consommation d'énergie non renouvelable, grâce à l'emploi de systèmes de rechange ou à l'application de mesures d'économie de l'énergie en sus de celles requises par le code municipal, une prime de 5 points de pourcentage est accordée pour chaque tranche de 5 % de réduction de la consommation d'énergie.	
M	Calculer une prime de 1% pour chaque aire de 50 acres prévue dans la proposition.	

Critère	Norme de rendement	Points donnés
N	Calculer le pourcentage de la superficie totale de la propriété qui sera réservé à des fins récréatives. Inscrire la moitié de ce pourcentage comme prime.	
O	Si le demandeur s'engage à préserver des espaces verts permanents conformes aux exigences minimales de la ville, calculer le pourcentage que représentent ces espaces par rapport à la superficie totale de la propriété et inscrire ce pourcentage comme prime.	
P	Si une partie du budget total d'aménagement est consacré à des services de transport en commun qui ne sont pas requis par le code municipal, accorder 2 % par tranche de 100 $ investis par logement à cette fin.	
Q	Si une partie du budget total d'aménagement est consacré à des installations communautaires qui ne sont pas requises par le code municipal, accorder 1% par tranche de 100 $ investis par logement à cette fin.	
R	Si la proposition prévoit des logements réservés aux personnes dont le revenu équivaut à 80 % ou moins du revenu médian des résidants de la ville, selon la taille du ménage, et qui paient moins de 30 % de leur revenu brut pour se loger, y compris les services publics (logements abordables), calculer le pourcentage des logements abordables prévus dans la proposition et inscrire ce pourcentage, jusqu'à concurrence de 15 %. (Si les travaux sont échelonnés sur plusieurs étapes, les logements abordables doivent construits pendant l'étape pour laquelle le promoteur demande une autorisation.) Pour garantir que ces logements demeurent abordables pendant au moins 25 ans, le promoteur doit enregistrer des clauses restrictives, conformément à l'alinéa 29-526(J)(4) des règlements municipaux.	
S	Si le promoteur s'engage à aménager un pourcentage précis d'habitations de type A et B pour des personnes handicapées, selon la définition de la ville de Fort Collins, calculer une prime comme ceci:	
Type A	0,5 x habitations de type A / total des habitations	
	La prime combinée ne doit pas dépasser 30 %.	
Type B	1,0 x habitations de type B / total des habitations	
T	Si la propriété ou une propriété adjacente contient un immeuble ou un lieu historique, accorder une prime pour les éléments suivants : 3 % pour l'élimination ou l'atténuation des menaces à la conservation (environnement, utilisation du terrain, facteurs esthétiques, économiques et sociaux); 3 % si les nouvelles structures s'harmonisent à l'immeuble ou au lieu, tout en évitant de construire des logements entiers; 3 % si le promoteur propose une utilisation de l'immeuble ou du lieu qui en assurera la pérennité, la conservation et l'amélioration, de manière appropriée.	
U	Si une partie ou l'ensemble du stationnement requis dans un ensemble multifamilial est souterrain, à l'intérieur de l'immeuble ou dans une structure surélevée faisant partie de la structure principale, accorder une prime comme ceci : 9 % si 75 % ou plus du stationnement est intégré à la structure; 6 % si 50 à 74 % du stationnement est intégré à la structure; 3 % si 25 à 49 % du stationnement est intégré à la structure.	
V	Si le promoteur s'engage à installer des systèmes automatiques d'extinction des incendies dans les habitations, accorder une prime de 10 %.	
W	Si le promoteur s'engage à aménager des sentiers pédestres et cyclables adéquats, sûrs et pratiques entre la propriété et les endroits décrits ci-dessous, accorder les primes indiquées : 5 % pour un sentier menant au trottoir municipal et à la piste cyclable municipale les plus proches; 5 % pour un sentier menant à une école publique, à un parc ou à un arrêt de transport en commun situés à une distance définie dans le tableau de densité. 5 % pour un sentier menant à une piste cyclable municipale qui est adjacente ou qui traverse la propriété.	

À certains endroits, le LDGS a produit un mélange intéressant d'utilisations qui serait difficile à atteindre avec certains régimes de zonage traditionnels. De fait, la plupart des objectifs énoncés en 1981, quand le LDGS a été adopté, ont été atteints. Toutefois, des pressions exercées aux échelons politique et communautaire pour que les contrôles soient resserrés ont amené des changements importants à Fort Collins. La municipalité a récemment abandonné le LDGS et adopté un nouveau plan.

Largo, Floride

Largo est située sur la côte du golfe du Mexique et fait partie d'une grande région urbaine qui comprend les villes de Clearwater et de St. Petersburg. Largo compte environ 65 000 habitants. La ville connaît une certaine activité touristique, mais la majorité des vacanciers lui préfèrent les centres de villégiature des plages voisines, à Indian Rocks, à Redington Beach et à Medeira Beach.

La municipalité de Largo a adopté le *Comprehensive Development Code* en 1983. Il s'agit de normes de rendement destinées à protéger les résidents contre d'éventuels effets adverses des aménagements proposés. Ces normes régissent efficacement le type, la répartition et l'intensité des programmes d'aménagement dans la ville.

L'une des principales raisons de l'adoption du *Comprehensive Development Code* est l'embauche d'urbanistes au milieu des années 1970. Ces urbanistes ont reconnu l'importance de rationaliser le processus de réglementation et de garantir une évaluation cohérente, afin de faire face à la forte croissance qui prévalait à l'époque. Le *Comprehensive Development Code* comprend un large éventail d'activités dans chaque catégorie, la détermination de la densité en unités par acre plutôt que par type d'habitation, et la réglementation de l'utilisation des terrains en fonction de la surface imperméable et du taux d'occupation du sol, plutôt qu'en fonction des marges de reculement, des limites de hauteur et des dimensions minimums des lots (Porter et coll., 1988, p. 185). De plus en plus de décisions relatives au zonage ont été prises en fonction de considérations administratives plutôt que législatives.

En vertu de la méthode actuelle, le territoire de Largo est divisé en trois districts d'utilisation qui définissent les zones de la ville et qui relèvent de normes d'aménagement distinctes. Ces normes tiennent compte des particularités de chaque district. Les trois grands districts sont :

- *Le district de gestion.* Ce district représente la majorité du territoire et toutes les utilisations y sont permises, pourvu qu'elles soient conformes au *Comprehensive Development Code.*

- *Le district de réaménagement.* Ce district a été établi pour stimuler les efforts de réaménagement et de revitalisation, afin d'affirmer le caractère mixte de cette zone.

- *Le district du centre-ville.* Ce district a pour but de protéger le centre-ville contre les utilisations incompatibles et de promouvoir une forte densité et une utilisation mixte (Largo, 1993, p. 4001).

Outre les districts généraux, le *Comprehensive Development Code* définit 14 catégories d'utilisations. Ces catégories comprennent des activités aux répercussions semblables, par exemple du point de vue du bruit, de la circulation automobile, de l'intensité, de la lumière produite et des odeurs. La catégorie d'utilisation et le district dans lequel un terrain est situé déterminent les répercussions prévues d'une proposition d'aménagement, ainsi que la classe à laquelle cette proposition appartient.

La classe de l'aménagement dépend du lien entre la catégorie d'utilisation proposée et la désignation du terrain choisi. Il existe trois classes.

- Les aménagements de la *classe 1* proposent une utilisation conforme à la désignation principale. Ils sont permis d'emblée, pourvu qu'ils soient conformes aux normes en vigueur.

- Les aménagements de la *classe 2* proposent une utilisation (pour tout l'aménagement ou une partie) qui n'est pas conforme à la désignation principale. Ces aménagements sont permis dans tous les districts, pourvu que leurs répercussions ne dépassent pas celles qu'un aménagement de la classe 1 produirait sur le même terrain. La conformité aux normes de rendement en vigueur est également obligatoire.

- Les aménagements de la *classe 3*, comme les utilisations industrielles dans les districts de réaménagement et du centre-ville, sont interdits (Largo, 1993, p. 4114).

Les normes de rendement du plan d'urbanisme de Largo servent à protéger les propriétés avoisinantes et les terrains des municipalités

voisines contre les effets négatifs d'une utilisation proposée. Ces normes s'appliquent aux catégories d'utilisations permises dans chaque district et régissent les dimensions des terrains, l'emplacement et le volume des immeubles, les types d'habitations, le taux d'occupation du sol, le taux de surface imperméable, les utilisations secondaires, les inconvénients éventuels, les répercussions sur les plans de l'environnement, de l'esthétique, et des installations et services publics. Le lecteur trouvera ci-dessous des extraits des principales normes du *Comprehensive Development Code*, ainsi que des normes de rendement résidentiel, en matière de densité et de superficie des lots.

Article 5101. Utilisations résidentielles générales

...

(B) **Normes :** L'aménagement d'un terrain à des fins résidentielles ne sera permis que si toutes les normes suivantes sont respectées.

(2) Densité

(a **Densité maximale permise :** La densité maximale permise pour les aménagements résidentiels est celle énoncée dans la partie du plan d'ensemble qui porte sur l'utilisation future des sols, à moins que l'aménagement proposé ne permette d'augmenter la densité. La densité ne dépasse jamais 15 habitations par acre, sauf dans les cas prévus par les articles 5106 (habitations abordables) et 8002 (droits d'aménagement). La densité maximale permise est déterminée selon le niveau de service adopté à l'égard des installations publiques, conformément au plan d'ensemble.

(3) Superficie des terrains

Les normes relatives à la superficie minimale des terrains sont établies pour tous les aménagements et r0éaménagements résidentiels, y compris pour les aménagements intercalaires. Ces normes visent à garantir que les nouveaux aménagements ne dépasseront pas la densité résidentielle maximale établie, peu importe le district où se trouve la propriété.

(a) À moins d'indication contraire dans les présentes, la superficie minimale des terrains, y compris les normes régissant les aménagements intercalaires et les réaménagements qui n'impliquent pas l'ajout d'autres emprises publiques, est présentée dans le tableau suivant :

SUPERFICIE MINIMALE DES TERRAINS

Utilisation	Type d'habitation unifamiliale
Résidentiel (max. 1 habitation/acre)	43 560 pi²
Residential Banlieue (max. 2,5 habitations/acre)	17 424 pi²
Résid. faible densité (max. 5 habitations/acre)	8 712 pi²
Résidentiel urbain (max. 7,5 habitations/acre)	5 808 pi²
Résidentiel densité faible-moyenne (max. 10 habitations/acre)	5 000 pi²
Résidentiel densité moyenne (max. 15 habitations/acre)	5 000 pi²

...

Extraits des normes sur les surfaces imperméables :

Article 5801. Objet

La surface imperméable représente une mesure du taux d'occupation des terrains. La surface imperméable permise est plus élevée dans les centre-villes et les districts de réaménagement, où les aménagements plus compacts sont permis et encouragés, que dans les districts de conservation.

Article 5802. Calcul du taux de surface imperméable (TSI)

La surface imperméable maximale, ou la portion du terrain qui peut être couverte par un immeuble, du pavage ou un autre matériau imperméable, est exprimée sous forme de taux, calculé en divisant la surface imperméable totale par la superficie brute du terrain.

Article 5803. Normes

Le tableau ci-dessous montre le TSI maximal pour chaque type d'utilisation des sols, par district; les utilisations des sols (sauf les fonctions de drainage) sont présentées par ordre croissant d'intensité et de répercussions générales. Les districts sont présentés de gauche à droite, dans le même ordre.

(1) Le TSI maximal permis pour les aménagements résidentiels est déterminé pour l'ensemble de l'aménagement proposé. Les terrains plantés ne sont pas assujettis aux normes relatives aux utilisations résidentielles.

(2) Le TSI maximal permis pour les utilisations non résidentielles dans les districts résidentiels et non résidentiels sera déterminé au cas par cas, en fonction des facteurs suivants :

(a) intensité de l'utilisation proposée;
(b) état du terrain;
(c) rapport entre l'utilisation proposée et les utilisations existantes;
(d) disponibilité d'installations et de services publics pour desservir le nouvel aménagement.

TAUX DE SURFACE IMPERMÉABLE (TSI) MAXIMAL

District

Catégorie d'utilisation	Gestion	Réaménagement	Centre-ville
Conservation	0,10	0,20	0,20
Récréation/espaces verts	0,40	0,50	0,60
Résidentielle	0,40	--	--
Résidentielle – banlieue	0,40	--	--
Résidentielle – faible	0,45	0,55	0,65
Résidentielle urbaine	0,45	0,55	0,65
Résidentielle – faible moyenne	0,55	0,65	0,75
Résidentielle – moyenne	0,55	0,65	0,75
Résidentielle – bureaux – générale	0,55	0,65	0,75
Établissement	0,65	0,75	0,85
Industrielle limitée	0,65	0,75	0,85
Commerciale générale	0,70	0,80	0,90
Transports – services publics	0,70	0,80	0,90
Industrielle générale	0,70	--	--
Système d'égouttement des eaux	Utilisation secondaire	Utilisation secondaire	Utilisation secondaire

...

Voici des extraits des normes sur la protection des milieux naturels.

Article 5404. Objet
Cet article énonce les règles concernant l'évacuation des eaux pluviales et ses effets sur les propriétés adjacentes, les emprises, les systèmes de drainage et la prévention de l'érosion des sols.

(B) Critères de calcul des eaux de ruissellement

(1) **Formule rationnelle :** La méthode rationnelle d'analyse servira à concevoir les systèmes d'évacuation des eaux pluviales et à déterminer la taille des bassins.

La formule rationnelle est Q = CIA

où Q = Eaux de ruissellement en pieds3 par seconde
I = Intensité des averses en pouces par heure
A = Zone de drainage exprimée en acres
C = Coefficient de ruissellement

(2) L'intensité des averses est celle de la plus forte averse en 25 ans, à moins que la Division des services de génie du Département des travaux publics ne resserre les exigences.

(3) Les valeurs attribuées au coefficient de ruissellement (C) sont composites, et sont approuvées par l'ingénieur municipal. Elles sont établies comme ceci :

Type de revêtement de la surface	Coefficients de ruissellement
Pavage d'asphalte	0,95
Pavage de béton	0,90
Pavage de brique	0,85
Béton perméable et gazon (selon la taille des ouvertures)	0,50
Toit	0,95
Sols mal drainés avec végétation	
Pente – Faible < 2 %	de 0,13 à 0,17
Moyenne : de 2 % à 7 %	de 0,10 à 0,22
Abrupte > 7 %	de 0,25 à 0,35
Sols bien drainés	
Pente – Faible < 2 %	de 0,05 à 0,10
Moyenne : de 2 % à 7 %	de 0,10 à 0,15
Abrupte > 7 %	de 0,15 à 0,20

...

Voici des extraits des normes de protection des milieux naturels.

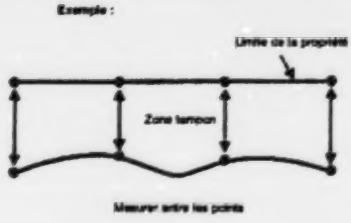
Article 5501. Objet
Le présent article vise la conservation de zones tampons entre certains terrains adjacents, pour atténuer les effets nuisibles de certaines utilisations et ceux des voies publiques. La séparation des utilisations des sols vise à éliminer ou à réduire les effets nuisibles éventuels, comme la poussière, les déchets, le bruit, la lumière et l'éblouissement, les immeubles, les panneaux ou les stationnements inesthétiques.

Article 5502. Normes générales

(A) **Emplacement et largeur :** Les zones tampons sont situées sur le périmètre extérieur d'un lot, ou entre différentes utilisations sur le même terrain; elles ne peuvent pas occuper une partie d'une rue publique ou privée existante ou future, ni une emprise.

La largeur de la zone tampon est généralement mesurée à partir de la ligne de la propriété, mais des variations sont permises. La largeur moyenne est mesurée aux deux extrémités de la zone tampon et de deux autres points situés chacun environ au tiers de la distance linéaire totale des deux extrémités. La largeur moyenne de la zone tampon est celle qui est indiquée dans les normes détaillées et les illustrations.

Figure 12
Normes en la ville de Largo à l'égard des zones tampons



...

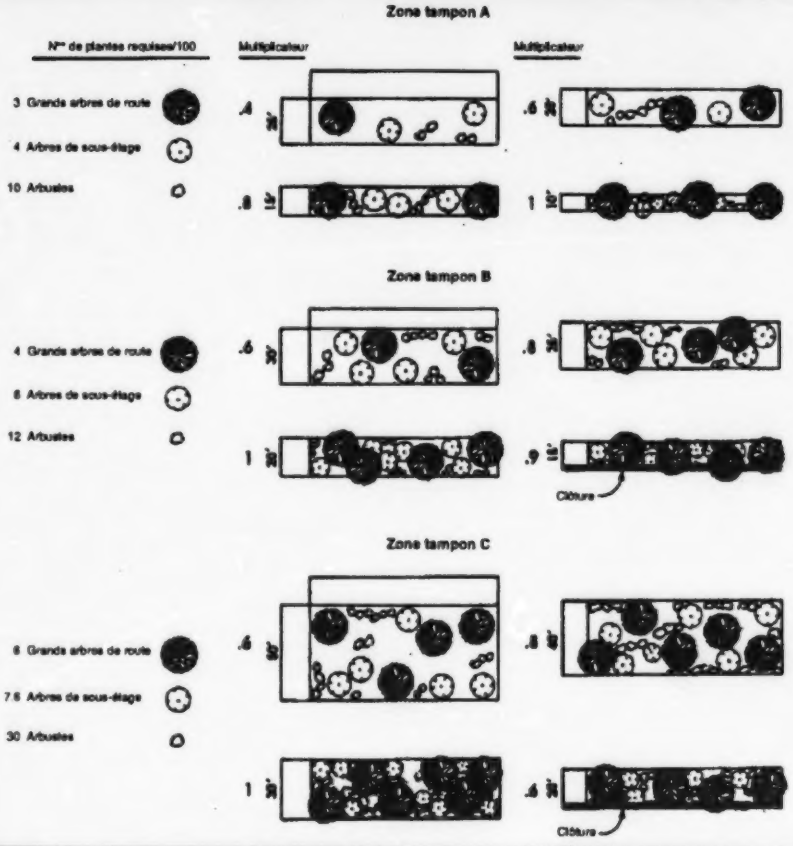
(D) **Table des exigences relatives aux zones tampons :** Les exigences relatives aux zones tampons sont fondées sur l'intensité de l'utilisation proposée et des utilisations des propriétés adjacentes. Une table des zones tampons requises pour chaque catégorie d'utilisation des sols suit. Les lettres A, B et C représentent des largeurs précises de zone tampon; des exemples sont fournis; la lettre D représente une largeur de zone tampon qui sera définie par l'agent de vérification des aménagements, et N signifie qu'aucune zone tampon n'est requise. Pour déterminer l'exigence qui s'applique, il suffit de repérer l'utilisation en cause dans la colonne de gauche. Les utilisations des terrains adjacents (ou utilisations désignées) servent d'en-tête aux colonnes. La lettre qui se trouve à l'intersection de la ligne de l'utilisation proposée et de la colonne d'une utilisation désignée représente la zone tampon requise.

Puisque le district de gestion représente la plupart des terrains de la ville et qu'il permet toutes les utilisations, les exigences relatives aux zones tampons dans ce district sont présentées ci-dessous.

***

(3) Les exigences relatives à l'aménagement paysager énoncées dans le présent code peuvent être satisfaites en établissant un ou l'autre des types de zones tampons (A, B, C, D ou N). Le degré d'aménagement paysager requis dans les zones tampons A, B et C est indiqué dans le tableau d'exemples de zones tampons ci-dessous et est exprimé en nombre de plantes requises par tranche de 100 pieds linéaires de longueur de la zone tampon. Le nombre de la colonne « multiplicateur » sert à ajuster le nombre de plantes requises lorsque la largeur de la zone est augmentée ou diminuée.

Figure 13
Ville de Largo, exemples de zones tampons



5. LEÇONS TIRÉES DE LA PLANIFICATION FONDÉE SUR LE RENDEMENT

Cette étude sur l'application, à l'étranger, de la planification fondée sur le rendement est riche de l'expérience qu'ont acquise les 26 répondants. Cette expérience est précieuse pour notre compréhension des principales considérations dont il faut tenir compte quand on veut appliquer une telle méthode, possiblement au Canada. Il existe quatre considérations essentielles :

- les éléments contextuels;
- la conception de la méthode;
- la promotion de la méthode;
- les résultats de la mise en œuvre.

Nous présentons ici un résumé de ces considérations, mais le lecteur pourra en obtenir une description détaillée dans le rapport complet de l'étude.

Les éléments contextuels

Il existe quelques éléments contextuels qui expliquent la décision de recourir à la planification fondée sur le rendement dans les municipalités à l'étude. Il importe de tenir compte de ces éléments si l'on envisage d'appliquer cette méthode au Canada. Bien que certains d'entre eux soient liés à des faiblesses relevées dans les méthodes actuelles, d'autres représentent le changement que réclame la société. Il existe quatre de ces éléments.

La nécessité de hausser la densité

L'intérêt pour les aménagements de forte densité est un phénomène mondial. Le mouvement du nouvel urbanisme se bâtit une reconnaissance mondiale comme moyen de résoudre plusieurs problèmes urbains, comme c'est le cas dans les municipalités à l'étude. En Australie, la pression en faveur d'une densité supérieure venait en grande partie du fait « que le pays était à court de terrains divisibles en lots, et qu'on se rendait compte que le coût des aménagements des banlieues limitrophes était élevé »[1]. La solution de rechange résidait dans les aménagements de forte densité, car « l'augmentation de la densité dans les quartiers existants réduirait la croissance et, par conséquent, la nécessité de bâtir de nouvelles infrastructures dans les secteurs limitrophes »[2] . En remplaçant la méthode normative de planification de l'utilisation des sols par une méthode plus souple et fondée sur le rendement, le gouvernement croyait que l'industrie pourrait réaliser « des densités plus élevées dans des aménagements urbains acceptables »[3].

En Nouvelle-Zélande, l'immigration massive a amené des influences étrangères et le désir de créer des milieux de vie de forte densité. Ces immigrants n'avaient que faire des grandes propriétés unifamiliales, et « leur influence s'est manifestée par l'apparition d'ensembles d'appartements à forte densité, ce qui n'était pas dans les mœurs de la population locale »[4]. L'industrie a reconnu le besoin de remplacer l'ancienne méthode normative, qui aurait limité sa capacité de répondre à cette nouvelle clientèle.

Enfin, aux États-Unis, les raisons d'être de la planification fondée sur le rendement sont nombreuses, mais elles traduisent en général des préoccupations environnementales. Ces préoccupations sont illustrées par l'adoption de méthodes de gestion de la croissance et démontrent une évolution de l'attitude sociale, « une inquiétude face à la qualité de vie, et à la croissance qui se produit actuellement... »[5]. Et, alors que les résidants réclament que l'on protège le cachet de leur collectivité, les municipalités tentent de rehausser l'efficacité de l'infrastructure en ce qui a trait à l'utilisation des sols[6]. Tout comme en Australie et en Nouvelle-Zélande, les municipalités des États-Unis mettent l'accent sur l'utilisation des sols et la compatibilité des aménagements afin de calmer les craintes des résidants actuels à l'égard des nouveaux aménagements de forte densité.

Le besoin de souplesse et de prévisibilité

On pourrait affirmer que tout régime de planification autorise un compromis entre la souplesse et la prévisibilité. Les promoteurs et les municipalités admettent tous l'existence de ce compromis. Mais, est-ce bien le cas? Il semble que la nature de ce compromis soit une question de point de vue. En Australie, par exemple, la vieille méthode de planification urbain-rural reposait sur l'application stricte de catégories arbitraires d'utilisations des sols, mais elle permettait très peu de liberté à l'égard des normes d'aménagement. Il s'ensuivait que le processus était imprévisible (il fallait souvent modifier les utilisations) et que la souplesse sur le chantier était grande (les normes d'aménagement étaient floues). Grâce à des normes claires et justifiables, la nouvelle méthode fondée sur le rendement rétablit la prévisibilité mais le resserrement des normes d'aménagement signifie moins de souplesse. Bref, les promoteurs sont satisfaits de la clarification des règles d'utilisation des sols (prévisibilité accrue) mais n'aiment pas le resserrement des normes d'aménagement (perte de souplesse).

Aux États-Unis, il semble que le contraire se soit produit. Le zonage traditionnel impose une application stricte des règles d'utilisation des sols et des normes d'aménagement. Si cette méthode a toujours autorisé une certaine souplesse grâce au rezonage, elle est devenue coûteuse et imprévisible. En guise de solution de rechange à ce régime de règlements stricts et de modifications fréquentes, on cite souvent la méthode fondée sur le rendement comme un moyen d'améliorer la souplesse et la prévisibilité, par l'application de normes claires et justifiables. Toutefois, la souplesse accrue a un coût : la discrétion des employés municipaux dans l'interprétation des règlements et l'évaluation des propositions. En résumé, les promoteurs sont satisfaits de la clarification des règles d'utilisation des sols (souplesse accrue), mais n'aiment pas le rôle plus important que joue la municipalité dans l'examen des propositions (prévisibilité moindre).

Les différences entre ces deux méthodes traditionnelles démontrent les diverses perceptions à l'égard de la souplesse et de la prévisibilité. En Australie, la planification fondée sur le rendement offre plus de prévisibilité, mais moins de souplesse. Par contre, aux États-Unis, elle offre plus de souplesse mais moins de prévisibilité. La souplesse permet aux promoteurs de mieux répondre aux demandes du marché et aux municipalités de favoriser les aménagements souhaitables. Toutefois, il est essentiel que cette souplesse soit accompagnée de la prévisibilité. Par conséquent, le régime de planification doit être à la fois transparent (processus prévisible) et raisonnable (résultats prévisibles).

Le besoin de cohérence et de transparence

La cohérence et la transparence du processus sont des éléments contextuels importants de la pression exercée en faveur de la planification fondée sur le rendement. En Australie, l'industrie a fait pression « pour garantir aux promoteurs une certaine cohérence dans l'évaluation de leurs propositions »[7]. L'industrie se défiait aussi de l'ingérence politique et du rôle discrétionnaire du personnel. Les promoteurs croyaient que « les employés professionnels avaient besoin d'un ensemble plus rationnel de critères de conception pour défendre leurs décisions contre les pressions exercées par des élus ayant des opinions bien arrêtées »[8]. En Australie, l'adoption de la planification fondée sur le rendement a marqué « le premier effort sérieux pour atteindre l'uniformité et établir un meilleur modèle général pour les administrations locales... »[9].

En Nouvelle-Zélande, les promoteurs apprécient l'aspect rationnel de la méthode fondée sur le rendement : « Nous pouvons enfin voir le contexte dans lequel les décisions sont prises, tel qu'il nous a été décrit[10]. » Toutefois, puisque l'application de la *Resource Management Act*, la loi fédérale qui favorise la planification fondée sur le rendement, prête à interprétation par les autorités locales et régionales, la cohérence et la transparence risquent d'être compromises selon l'interprétation que l'on fait de la loi.

Aux États-Unis, la planification fondée sur le rendement n'a apparemment pas rempli ses promesses de cohérence et de transparence. Un promoteur a qualifié cette méthode obscure, à cause de sa complexité et de son manque de transparence[11]. Ce n'était peut-être pas le cas au début, mais la planification fondée sur le rendement a acquis une mauvaise réputation auprès des promoteurs américains. Ce qui rebute le plus l'industrie, c'est l'impression que les municipalités qui appliquent cette méthode ont des motivations cachées et des idées préconçues. Les promoteurs détectent dans cette méthode un penchant « anti-urbain » qui favorise les aménagements de faible densité ou, du moins, une « apparence » de faible densité. Cette perception n'est pas surprenante, car le ralliement des promoteurs à la planification fondée sur le rendement est sans doute le plus grand obstacle à son succès aux États-Unis.

Le besoin de rationaliser le processus de planification

Les promoteurs des trois pays ont déploré la complexité, la lourdeur et les longs délais des régimes traditionnels de planification. Bien sûr, l'abandon des régimes traditionnels en faveur d'une réforme des processus de planification a pour objectif de rationaliser et de simplifier de tels régimes. En Australie, tous les paliers de gouvernement étaient sensibles aux demandes de l'industrie visant la rationalisation de la planification et la simplification des règles. Les règlements existants devenaient de plus en plus complexes alors qu'on y ajoutait des mécanismes de contrôle plus détaillés. En Nouvelle-Zélande, la planification fondée sur le rendement était considérée comme le meilleur moyen de rationaliser le processus de dérogations, en « le faisant porter sur les répercussions environnementales précises qui préoccupent les gens... au lieu d'essayer de tout régler en même temps »[12]. Aux États-Unis, la rationalisation du processus était certainement un objectif, mais l'on n'était pas convaincu qu'à ce chapitre, la planification fondée sur le rendement offrait de meilleures garanties que la méthode traditionnelle.

La conception de la méthode

De nombreux commentaires ont été formulés sur la conception d'une méthode de planification fondée sur le rendement. Au moment de concevoir cette méthode, l'étude minutieuse de différentes possibilités peut faciliter la mise en œuvre et garantir la réalisation des résultats recherchés. Nous décrivons ci-dessous trois leçons importantes tirées de l'expérience des répondants.

La clarté et la compatibilité des objectifs

Bien que la formulation d'objectifs soit primordiale pour la conception d'un mécanisme de planification, tous les répondants ont souligné l'importance des objectifs pour la conception d'une méthode de planification fondée sur le rendement. La clarté des objectifs est essentielle à la réalisation des résultats recherchés et à l'obtention de l'appui des principaux intervenants, tels l'industrie, les organismes professionnels et le public. En outre, ces objectifs doivent être compatibles, surtout quand plus d'un palier de gouvernement participe à l'exercice. En Australie, par exemple, les objectifs étaient compatibles à tous les paliers : le gouvernement fédéral souhaitait une croissance durable, les États recherchaient l'uniformité administrative et les municipalités réclamaient une plus forte densité et une concurrence plus équitable entre elles. L'ambiguïté des objectifs nationaux de la Nouvelle-Zélande — on cherchait à la fois à favoriser l'environnement et le monde des affaires — a suscité de la confusion à l'échelle locale. Aux États-Unis, les objectifs étaient purement locaux. De toute manière, les objectifs des échelons supérieurs de gouvernement doivent être compatibles avec les objectifs locaux. Au Canada, ce sera une condition essentielle.

La portée et l'applicabilité

Il convient de souligner que la planification fondée sur le rendement prend diverses formes. En ce qui a trait à sa portée, en Australie, l'objectif premier était de produire des quartiers résidentiels de densité moyenne en milieu urbain,

puis la méthode s'est ensuite appliquée à tous les types d'habitations dans toutes les régions. En Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, la planification fondée sur le rendement touche toutes les utilisations des sols. On dit de la portée plus étroite de la méthode en Australie qu'elle l'a rendue plus acceptable et facile à mettre en œuvre.

Il faut aussi faire des distinctions sur le plan de l'applicabilité. En Australie, l'*AMCORD* et ses dérivés offrent aux promoteurs le choix entre une solution traditionnelle et une démarche fondée sur le rendement. En Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, la méthode de planification fondée sur le rendement remplace entièrement l'ancien système et n'autorise aucun choix. S'agit-il vraiment d'un remplacement ou plutôt de l'instauration d'une méthode parallèle? Certains répondants néo-zélandais et américains ont proposé l'adoption d'une méthode parallèle plutôt que d'éliminer l'ancienne méthode, pour que les promoteurs qui ne désirent pas être assujettis aux contrôles fondés sur le rendement puissent continuer d'invoquer le zonage traditionnel.

Le bon outil

Bien que la méthode de planification fondée sur le rendement soit utilisée de diverses manières pour atteindre divers objectifs de planification, d'autres outils peuvent être mieux adaptés à certaines situations. En Australie, par exemple, les gouvernements fédéral et d'États recherchaient un régime de planification à appliquer uniformément dans tout le pays. Bien que la principale raison d'être de la planification fondée sur le rendement ne soit pas l'uniformité administrative, elle représentait une solution idéale du point de vue de la souplesse et de la consolidation urbaine.

Le caractère abordable des habitations est également un facteur important. Il est possible de produire plus de logements abordables par des investissements publics directs ou par l'accroissement de la densité, sans recourir à la méthode de planification fondée sur le rendement. La contribution de cette dernière à la production d'habitations abordables est généralement indirecte. Premièrement, sa souplesse peut augmenter les choix et, par conséquent, rendre les habitations plus abordables. Deuxièmement, la capacité de la planification fondée sur le rendement de résoudre les différends entre promoteurs et résidants peut rendre les ensembles de forte densité plus acceptables pour les résidants. Enfin, l'accent que cette méthode met sur la conception peut rendre les ensembles de forte densité plus attrayants pour les acheteurs éventuels et les résidants.

La promotion de la méthode

Si la promotion de la méthode de planification n'est pas adéquate, cette dernière est vouée à l'échec. Tous les répondants ont insisté sur l'importance de promouvoir avec dynamisme la planification fondée sur le rendement. Les trois éléments suivants sont essentiels au succès de cette tâche.

Facilitation

On fera le mieux comprendre l'importance de la facilitation pour la promotion de la planification fondée sur le rendement en comparant les succès et les échecs. En Australie, le gouvernement fédéral a utilisé le logement abordable comme élément rassembleur : personne ne voudrait contester cet objectif. Le gouvernement fédéral a octroyé un financement de programme minimal et en a tiré un avantage maximal. Comment? Il a investi ces fonds pour rejoindre les responsables de la planification des gouvernements des États et des territoires. Il a entrepris une recherche très utile pour les municipalités qui doivent se défendre devant les tribunaux. Il s'est gagné le concours des professionnels en faisant exécuter la recherche par des experts. En fait, l'Australie doit son succès à la souplesse et à l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des partenariats avec les gouvernements des États et des territoires.

En Nouvelle-Zélande, le gouvernement national n'a pas joué de rôle actif dans la promotion de la planification fondée sur le rendement, peut-être au nom de la non-intervention. Bien que le

gouvernement ait insisté sur l'importance des partenariats entre les administrations régionales et municipales, il n'a pas obtenu les résultats escomptés, car les tendances environnementalistes des administrations régionales sont incompatibles avec la concurrence que se font les administrations municipales dans le domaine de l'expansion.

Leadership

Un leadership dynamique est essentiel à la promotion efficace de la planification fondée sur le rendement. En Australie, le gouvernement fédéral a été le leader le plus influent, bien que des États (Victoria) et des villes (Melbourne) plus progressistes aient aussi joué un rôle actif. En Nouvelle-Zélande, les administrations municipales ont été très dynamiques, comme dans le cas de Waitakere City, qui a réalisé un plan de ville écologique qui la distingue des villes voisines. Aux États-Unis, ce sont des individus qui ont fait preuve de leadership, tel Lane Kendig.

Néanmoins, le leadership et la motivation des urbanistes sont considérés comme essentiels dans les trois pays. Les urbanistes peuvent faire réussir ou échouer la planification fondée sur le rendement. À Armidale, en Australie, c'est au leadership du personnel de la municipalité qu'on doit l'adoption de la planification fondée sur le rendement. À Melbourne, une crise politique imprévue a distrait les politiciens assez longtemps pour permettre aux urbanistes de mettre une telle méthode en application. À Waitakere City, le leadership des élus et du personnel a permis d'adopter le premier plan de ville écologique en Nouvelle-Zélande. Par contre, aux États-Unis, un répondant a évoqué des cas de non-collaboration et même de sabotage de certaines tentatives d'adoption de méthodes de rechange.

Intervenants

En Australie, le gouvernement fédéral a appliqué avec succès une démarche multipartite d'établissement d'un consensus. Les administrations locales ont mis l'accent sur des valeurs communes de « bonne expansion ». Une municipalité doit être en faveur de l'expansion pour se montrer sensible aux besoins des promoteurs, et être en faveur d'une « bonne expansion » pour se montrer sensible aux préoccupations des résidants. Par conséquent, la participation des intervenants à l'échelle locale garantit l'adoption d'une méthode de planification fondée sur le rendement qui répond aux besoins et aux préoccupations de toutes les personnes concernées.

En Nouvelle-Zélande, le gouvernement local a présenté la planification fondée sur le rendement comme une solution stratégique permettant un meilleur équilibre entre la protection de l'environnement et l'expansion. Dans ce cas comme dans celui de l'Australie, les promoteurs et les résidants ont obtenu ce qu'ils voulaient. Aux États-Unis, l'accent a été mis sur un processus axé sur la vision de la collectivité et le règlement des conflits. Dans les trois pays, on a reconnu que les véritables utilisateurs de la méthode fondée sur le rendement étaient les conseillers et les experts qui travaillaient pour le compte des promoteurs. Par conséquent, leur approbation était essentielle.

Les résultats de la mise en œuvre

Voici quelques remarques sur les résultats concrets de la mise en œuvre d'une méthode de planification fondée sur le rendement dans les municipalités à l'étude. Ces remarques permettent de comprendre comment les résultats diffèrent des objectifs énoncés.

Nouveau regard sur la souplesse et la prévisibilité

En Australie, la planification fondée sur le rendement a amélioré la prévisibilité en raison des objectifs clairs, des critères de rendement mesurables et des explications rationnelles que contient l'*AMCORD*. Toutefois, la méthode n'a pas amélioré la souplesse, du moins pas à tous les égards. La méthode de planification antérieure comportait des mécanismes de contrôle strict de l'utilisation des sols, mais des normes d'aménagement laxistes. Les promoteurs

apprécient la souplesse que l'*AMCORD* permet du point de vue de l'utilisation des sols, mais ils déplorent l'application stricte des normes de rendement. Aux États-Unis, on croit que cette méthode a diminué la prévisibilité. En fait, les promoteurs comparent la planification fondée sur le rendement à la production d'un complexe immobilier : les deux offrent de la souplesse mais sont devenues compliquées.

Nouveau regard sur la cohésion et la transparence

Les répondants disent que la planification fondée sur le rendement est un succès ou un échec. En Australie, par exemple, l'uniformité est meilleure que celle que produisait l'ancienne méthode de planification des villes et des campagnes. Toutefois, des applications partielles de la méthode dans des municipalités plus petites et moins progressistes ont incité les municipalités voisines et les promoteurs à réclamer une meilleure cohésion. Autrement dit, la cohésion signifie que toutes les municipalités devraient employer la méthode de planification fondée sur le rendement.

Très peu de municipalités des États-Unis utilisent la planification fondée sur le rendement. Pour assurer la cohésion, il faudrait donc abandonner cette méthode en faveur du zonage traditionnel, déjà utilisé presque partout, si l'on en croit les promoteurs qui ne l'aiment pas. En Nouvelle-Zélande, les objectifs nationaux flous et les écarts entre municipalités ont produit une application disparate de la méthode et de la confusion chez les promoteurs. En fait, certains répondants parmi les promoteurs néo-zélandais envient l'Australie pour la cohésion qu'assure l'*AMCORD*. En Nouvelle-Zélande, le problème vient du fait que les municipalités ont trop de latitude en ce qui concerne la détermination des critères et des normes.

Les promoteurs citent la transparence, ou plutôt l'absence de transparence, comme la lacune la plus importante de la planification fondée sur le rendement. Bien que cette méthode vise à éliminer toute influence politique, elle fait pourtant davantage appel au jugement et à la discrétion du personnel, dont les décisions peuvent toujours être contestées, alors que le mal est déjà fait.

Il se peut que le personnel municipal ne soit pas totalement objectif. Ainsi, des promoteurs soulignent le peu de cas que font des coûts certains urbanistes australiens qui appliquent sélectivement les éléments de la méthode de planification fondée sur le rendement pour promouvoir ou restreindre l'expansion. En Nouvelle-Zélande, il pourrait y avoir une préférence pour les aménagements résidentiels de faible densité et une certains répugnance à l'égard des aménagements commerciaux et industriels. On évoque aussi une tendance à mettre l'accent sur les effets néfastes des aménagements, sans tenir compte des bienfaits. Aux États-Unis, certains promoteurs ont détecté une attitude anti-urbaine, anti-aménagement et anti-communautaire.

Nouveau regard sur la rationalisation

Dans les trois pays, la méthode de planification fondée sur le rendement semble être devenue plus bureaucratique, plus complexe et plus lourde que lors de sa mise en œuvre. En Australie, il y a eu quelques contestations juridiques relatives à des propositions précises, mais le problème semble plus grave en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis. Les codes sont devenus volumineux et truffés de renvois; les promoteurs se plaignent qu'il est difficile d'aller droit au but. Par conséquent, la méthode de planification fondée sur le rendement est devenue coûteuse en temps et en argent.

Conséquences imprévues

La mise en œuvre de cette méthode a produit d'autres résultats imprévus, certains positifs, d'autres négatifs. On ne connaît pas encore les répercussions de l'*AMCORD* sur le prix des habitations, mais ce code a contribué à améliorer le choix et la qualité des aménagements de forte densité. En fait, la demande accrue pour des aménagements de densité moyenne et l'intérêt renouvelé pour les habitations au centre-ville

ont fait augmenter le prix des habitations dans les grands centres comme Melbourne. Bien sûr, la consolidation urbaine figurait parmi les objectifs de l'*AMCORD*. En Nouvelle-Zélande, la planification fondée sur le rendement a augmenté les choix des promoteurs et pourrait bien produire des habitations plus abordables. En outre, les promoteurs ont souligné que les nouvelles modalités de diffusion des avis publics ont permis aux promoteurs et aux résidents de se rencontrer pour régler leurs différends avant que les autorisations soient accordées et d'éviter ainsi les appels qui perdurent. Il s'agit là d'un résultat imprévu qui a son importance.

6. LEÇONS À TIRER POUR L'EMPLOI DE LA PLANIFICATION FONDÉE SUR LE RENDEMENT AU CANADA

Dans ce chapitre, nous transposons dans le contexte canadien les remarques présentées au chapitre 5, afin d'évaluer les possibilités d'appliquer la planification fondée sur le rendement au pays. En examinant l'expérience acquise à l'étranger, on peut tenter de déterminer s'il est possible ou non d'appliquer cette méthode au Canada et, si oui, comment il faudrait la concevoir et la promouvoir.

Australie : la bonne recette

En Australie, la tradition d'aménagement des villes et des campagnes est d'inspiration britannique, c'est-à-dire qu'un propriétaire doit demander l'autorisation d'aménager sa propriété. Aujourd'hui, dans ce pays, la planification fondée sur le rendement crée un contexte tout autre : plus de souplesse à l'égard de l'utilisation des sols, mais plus de rigidité dans les normes d'aménagement. Elle crée aussi un processus plus prévisible. Aux États-Unis, les droits relatifs à la propriété privée ont toujours été garantis par la Constitution. La planification fondée sur le rendement y offre plus de souplesse que le zonage traditionnel dans l'utilisation des sols, alors que la rigidité des normes d'aménagement demeure. Les modalités d'application de la méthode y sont devenues imprévisibles.

Il importe de souligner cette dichotomie pour la raison suivante : le Canada et l'Australie ont des régimes constitutionnels très semblables, mais la méthode de planification canadienne ressemble beaucoup plus à celle des États-Unis, où la planification fondée sur le rendement n'est pas entièrement couronnée de succès. Les promoteurs et les municipalités du Canada connaissent bien le zonage traditionnel et, tout en reconnaissant ses lacunes, ils trouvent des moyens de composer avec elles. En outre, si beaucoup d'intervenants en urbanisme et en aménagement du territoire se plaignent du zonage, très peu d'entre eux sont disposés à essayer d'autres méthodes.

Toutefois, certaines caractéristiques propres au Canada pourraient favoriser l'application d'une méthode bien conçue et bien gérée. Premièrement, au Canada, l'industrie et le grand public ont plus de respect pour l'aménagement. Deuxièmement, la tradition législative et l'infrastructure institutionnelle qui appuient l'aménagement ont plus d'ampleur. Troisièmement, il existe un lien plus fort et plus explicite entre l'aménagement et la gestion de l'expansion. Enfin, l'application des mécanismes de planification et de contrôle est plus uniforme d'une municipalité à l'autre, voire d'une province à l'autre. Ces caractéristiques permettent d'envisager sérieusement de reproduire ici l'expérience australienne. À l'échelle fédérale, une application volontaire mettant l'accent sur une utilisation prépondérante des sols, qui ménage les relations intergouvernementales, et qui répond aux besoins de l'industrie et de la collectivité, pourrait être couronnée de succès.

Compatibilité des objectifs

Toute tentative d'appliquer la méthode de planification fondée sur le rendement au Canada exigerait la participation du gouvernement fédéral, car chaque province possède déjà des lois sur l'aménagement du territoire. Si divers paliers de gouvernement poursuivent divers objectifs, ces derniers doivent quand même être compatibles. Ainsi, en Australie, l'objectif de développement durable du gouvernement fédéral ne s'oppose pas à la cohésion administrative que recherchent les États et les territoires, ni au désir des municipalités de conserver leur population en aménageant des quartiers de plus forte densité. Le développement durable est un objectif très général qui peut être poursuivi de bien des manières, mais le choix de l'aménagement de moyenne densité dans un contexte de développement durable donne d'excellents résultats. Par contre, en Nouvelle-Zélande, l'incompatibilité des objectifs

nationaux de déréglementation et de protection de l'environnement a semé la confusion. Cette incompatibilité à l'échelle nationale a mené à une interprétation et à une application inégale de la méthode d'une municipalité à l'autre, à la grande déception des municipalités voisines et de l'industrie.

Au Canada, il semble que l'objectif de produire des logements abordables en aménageant des quartiers de densité élevée est commun à tous les paliers de gouvernement et à l'industrie. En résumé, la compatibilité des objectifs des divers paliers de gouvernement semble essentielle au succès de la méthode de planification fondée sur le rendement.

La planification fondée sur le rendement est-elle nécessaire?

Est-il possible de modifier la méthode actuelle de zonage pour y intégrer des éléments de la planification fondée sur le rendement? Après tout, le zonage repose sur certains principes de rendement, bien que l'évolution de la conjoncture économique, des comportements sociaux et de la technologie rende ces principes désuets, voire entièrement dépassés. Mais, si l'objectif est de produire des habitations abordables, pourquoi ne pas adopter des règlements de zonage tenant compte du rendement? Est-ce que nous devons tous nous adapter à une nouvelle méthode de planification? La leçon à tirer de notre analyse comporte deux volets. Premièrement, la planification fondée sur le rendement n'est pas nécessairement la seule manière d'atteindre un objectif de planification. Deuxièmement, même si elle représente la meilleure méthode, elle ne doit pas nécessairement remplacer d'autres bonnes méthodes. Puisque le changement peut être coûteux et susciter de la résistance, il importe de réduire au minimum les coûts associés au changement en mettant l'accent sur l'essentiel et en offrant un choix entre des méthodes traditionnelles et de rechange.

Les moyens ne doivent pas justifier la fin

En Australie, l'avantage de l'*AMCORD* vient du fait qu'il met l'accent sur les résultats plutôt que sur le processus. En Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, les municipalités considèrent la planification fondée sur le rendement comme une panacée, un outil tout usage. Par conséquent, dans ces municipalités, les modèles de planification fondée sur le rendement tendent à inclure toutes les utilisations des sols et à viser des objectifs multiples. Avec le temps, ces modèles sont devenus trop complexes parce qu'on essayait de les appliquer à toutes les circonstances. De plus, ils sont devenus arbitraires, faisant appel à des critères de rendement difficiles à définir et à mesurer.

Connaissance de la psychologie du changement

Fort Collins nous offre une expérience intéressante. La municipalité utilise la planification fondée sur le rendement depuis la fin des années 1970; entre-temps, sa population a doublé. Par conséquent, la plupart des résidants ne connaissent que cette méthode, mais ils réclament maintenant du changement. À la fin de 1997, la municipalité a adopté un nouveau plan d'ensemble faisant appel à la vision plus stricte du « nouvel urbanisme ».

Il y a trois éléments à dégager de cet exemple. Premièrement, les gens peuvent se fatiguer d'une méthode, si bonne soit-elle, surtout quand la mémoire collective oublie après une longue période de stabilité. Deuxièmement, pour qu'une innovation soit fructueuse, elle doit comporter des avantages pour tous, sinon elle constitue une menace et échouera. Enfin, un événement important peut servir de vecteur de changement. Ainsi, une transaction controversée entre la municipalité de Fort Collins et un promoteur a provoqué une levée de boucliers chez les résidants, qui accusaient la méthode de

planification. Cet incident a été un facteur important de la modification du régime de planification de Fort Collins. Il est important de connaître la psychologie du changement et d'en exploiter les mécanismes, mais il faut éviter de changer pour changer.

Le gouvernement comme agent de promotion

Puisque la planification est une fonction gouvernementale, la promotion de la méthode de planification fondée sur le rendement incombe au gouvernement. Souvent, il faut convaincre les promoteurs de son utilité. Si son adoption est volontaire, les municipalités doivent aussi en être convaincues. Pour l'instant, les promoteurs nord-américains associent généralement la planification fondée sur le rendement à des préoccupations environnementales pas nécessairement compatibles avec les activités d'expansion.

Les gouvernements fédéraux peuvent imposer la méthode (Nouvelle-Zélande) ou encourager son utilisation (Australie). Le succès de l'*AMCORD* australien illustre les avantages de « vendre en douceur » le partenariat fédéral-provincial, en finançant aussi des travaux de recherche appliquée crédible dont les municipalités et les promoteurs pourraient utiliser les résultats. Les municipalités peuvent toujours imposer des règlements, mais l'adhésion des promoteurs demeure un défi constant car ces derniers peuvent toujours décider d'aller mener leurs affaires ailleurs. Par conséquent, il est essentiel de tenir compte de leur seuil de tolérance en réduisant au minimum ce qu'il en coûte en temps et en argent pour faire approuver une proposition. Les promoteurs sont prêts à payer ce qui ajoute de la valeur à leur proposition, mais pas ce qui n'en ajoute pas.

Souplesse et prévisibilité : une utopie?

L'industrie accepte l'inévitable compromis entre la souplesse et la prévisibilité. Puisque les promoteurs doivent réaliser des profits, la prévisibilité leur est essentielle et la souplesse vient en prime. Un promoteur voulant bâtir un ensemble qui s'écarte un tant soit peu des normes (utilisation des sols, densité, conception) y consacrera plus de temps et d'argent si le jeu en vaut la chandelle.

Dans le contexte du zonage traditionnel, la souplesse dépend du processus de modification des règlements, qui est coûteux et imprévisible en raison de la participation du public et des interventions politiques. Bien que les risques fassent partie du métier, les promoteurs ont pour objectifs de réduire les coûts et d'augmenter leurs chances de réussite. La planification fondée sur le rendement offre de la souplesse et un processus plus prévisible, dont les critères sont clairement énoncés. Le risque et les coûts sont mieux connus. La conclusion qu'il faut tirer ici est que la planification fondée sur le rendement n'offre peut-être pas plus de souplesse que le zonage traditionnel, mais que cette souplesse s'inscrit dans un processus transparent qui repose sur des principes clairs et des normes bien définies.

Il vaut certainement la peine de comparer l'opinion des intervenants de l'industrie de différents pays à propos de la planification fondée sur le rendement. En Amérique du Nord, on considère que le zonage est rigide mais qu'il est plus prévisible que la planification fondée sur le rendement, sauf en ce qui a trait aux modifications et aux appels. On considère ici que « ce qui existe est bon ». Par contre, en Australie, on estime que « ce qui existe est mauvais », c'est-à-dire que les processus de modification et d'appel sont trop imprévisibles et qu'ils sont le produit d'un code rigide et arbitraire. En Australie, la planification fondée sur le rendement est plus prévisible et transparente, car les modifications discrétionnaires et les décisions arbitraires sont remplacées par
des critères de rendement prédéterminés. La conclusion à tirer est que la planification fondée sur le rendement et le zonage traditionnel présentent tous deux des avantages et des inconvénients complémentaires. Les avantages du zonage traditionnel viennent de la prévisibilité des

résultats dans les cas simples. La méthode fondée sur le rendement présente l'avantage d'être prévisible et transparente dans le cas des propositions novatrices.

Le véritable ennemi : la complexité

Un promoteur qui recherche la souplesse ne veut pas des processus complexes. À ce chapitre, la feuille de route de la planification fondée sur le rendement n'est pas reluisante. Avec le temps, cette méthode peut se politiser et se bureaucratiser, devenir lourde, coûteuse en temps et complexe. Il conviendrait donc d'en limiter la portée à quelques objectifs clairement définis (comme la protection de l'environnement et la compatibilité de la conception), de mettre l'accent sur quelques utilisations des sols (comme les aménagements résidentiels de moyenne densité) et de permettre aux promoteurs de choisir entre le zonage traditionnel et la méthode fondée sur le rendement.

Le véritable objectif : la cohésion

Les promoteurs recherchent un processus de planification cohérent, pour être traités équitablement et être concurrentiels, peu importe où ils se trouvent. Les gouvernements recherchent aussi la cohésion. Pour poursuivre leur essor, les municipalités ont besoin de pouvoir opposer une concurrence efficace à leurs voisines. La demande à l'égard d'un processus de planification cohérent se manifeste différemment selon le contexte.

En Australie, par exemple, les promoteurs réclament que toutes les municipalités adoptent la méthode de planification fondée sur le rendement. À Largo, en Floride, les promoteurs demandent pourquoi la municipalité utilise cette méthode alors que les autres municipalités ne le font pas. Il semble que lorsque quelques municipalités seulement utilisent la planification fondée sur le rendement, les promoteurs la considèrent comme un inconvénient. Par contre, quand beaucoup de municipalités appliquent cette méthode, les promoteurs souhaitent tous l'utiliser. En fin de compte, la seule véritable préoccupation des promoteurs est la cohésion, peu importe le régime de réglementation. Sans cohésion, il est difficile d'innover et il faut être tenace.

La clé du succès : un terrain d'entente

La compatibilité des objectifs — que ce soit entre ceux des différents paliers de gouvernement, entre ceux des gouvernements et des promoteurs, ou entre ceux des promoteurs et des résidants — est la clé du succès. On pourrait donc croire que le meilleur moment pour mettre en œuvre la planification fondée sur le rendement est pendant une période de forte croissance, et que la tâche serait le mieux accomplie par un gouvernement en faveur de la croissance. En effet, en période de croissance, l'industrie a plus de latitude pour innover, surtout si les concepts qu'elle propose sont soignés. Toutefois, en pareille période, les pressions sont plus fortes, particulièrement celles des groupes environnementaux qui réclament une gestion plus serrée de la croissance.

Un gouvernement en faveur de la croissance est le mieux en mesure de faire face à cette pression tout en ménageant ou en ayant l'air de ménager les intérêts de l'industrie. Par conséquent, un climat de croissance se prête bien à l'innovation, et un gouvernement favorable à la croissance peut établir un climat et des mécanismes de protection propices à l'innovation.

La collaboration est possible

Les faits démontrent que des groupes aux intérêts différents, voire opposés, peuvent travailler ensemble. Les consultations de grande envergure peuvent être à la fois utiles et néfastes : elles peuvent permettre d'atteindre un consensus ou fournir à des opposants farouches le moyen de saboter un processus. En Australie, le gouvernement a eu recours à un comité directeur dynamique pour guider la conception et la promotion de l'*AMCORD*. Il a invité tous les intervenants — États, territoires et différents secteurs — à participer et à contribuer à transformer l'énergie négative en une participation productive. Beaucoup de municipalités qui appliquent la méthode de planification fondée sur le rendement ont,

dès le début du processus, invité les critiques et les opposants à participer à la conception de la méthode. Le secret est d'obtenir la meilleure participation possible à l'étape de la conception. On réduit ainsi les risques de conflits et d'opposition aux étapes ultérieures.

Les mesures d'incitation d'ordre économique semblent moins importantes

Si on leur offre de choisir entre la planification fondée sur le rendement et le zonage traditionnel, les promoteurs choisissent la méthode qui répond le mieux à leurs besoins; toutefois, les incitatifs économiques ne semblent pas peser très lourd dans leurs décisions. La première considération du promoteur est l'emplacement, peu importe si ce dernier est assujetti à un régime traditionnel ou à la planification fondée sur le rendement. La deuxième considération est liée au coût, en temps et en argent, de l'obtention de l'autorisation. Si la planification fondée sur le rendement peut réduire le coût, l'incitatif est suffisant.

Le zonage traditionnel présente l'avantage d'être une méthode normalisée qui permet de traiter assez rapidement la plupart des propositions simples. En général, les promoteurs ne choisissent la planification fondée sur le rendement que si leur proposition s'écarte des normes. Ils doivent aussi être convaincus de l'utilité de cette méthode. On peut donc conclure que la planification fondée sur le rendement représente un moyen de traiter les propositions non standards et novatrices. La majorité des propositions d'aménagement pourraient continuer de relever du zonage traditionnel.

L'analyse finale

Puisque le changement est coûteux et controversé, surtout s'il s'agit d'aménagement du territoire, il est important d'envisager aussi le statu quo. Si le changement est nécessaire, peut-on choisir des instruments existants? Sinon, y a-t-il des instruments de rechange qui permettraient d'effectuer les changements voulus? La présente étude a permis d'établir que la planification fondée sur le rendement ne devrait pas remplacer un régime existant de zonage, mais plutôt le compléter en servant à traiter certaines propositions novatrices.

De toute manière, la mise en service d'une méthode de planification fondée sur le rendement exige un engagement à long terme pour sa promotion. Cette méthode peut s'avérer un puissant outil, mais son succès réside dans le soin apporté à sa conception, à sa promotion et à son administration. Voici quelques conseils à cet égard.

Conception de la méthode

- Recherchez la simplicité : quelques objectifs et champs d'application suffisent.
- Recherchez la clarté : utilisez des critères très faciles à définir et à mesurer.
- Visez la transparence : réduisez l'obligation pour le personnel de prendre des décisions discrétionnaires et éliminez les interventions politiques.
- Recherchez la crédibilité : faites des recherches sérieuses et pratiques que les promoteurs pourront utiliser.
- Recherchez la convivialité : allez droit au but.

Promotion de la méthode

- Rien ne réussira sans un leadership véritable et crédible.
- Faites en sorte que tous les intervenants puissent contribuer de manière significative.
- Faites participer les gens dès le début, préférablement à l'étape de la conception.
- Respectez les provinces, mais trouvez un moyen d'influencer les événements (conseil à l'intention du gouvernement fédéral).
- Insistez sur les objectifs communs, comme la production de logements abordables et la protection de l'environnement.
- Mettez l'accent sur l'apprentissage continu pour les politiciens, les décideurs, les promoteurs et les conseillers.

Administration de la méthode

- Offrez des choix : la planification fondée sur le rendement devrait être une solution parallèle plutôt qu'un remplacement.
- Il faut inévitablement user de jugement : recherchez l'équilibre entre les décisions discrétionnaires des employés et leur obligation de rendre des comptes.
- Évitez la complexité à tout prix : elle est le véritable ennemi.
- Insistez sur la cohésion : les mêmes règles doivent s'appliquer à tout le monde.
- Acceptez le caractère évolutif de l'innovation : révisez, surveillez et ajustez.

BIBLIOGRAPHIE

BUCKS COUNTY PLANNING COMMISSION. *Performance Zoning Model Ordinance*, Doylestown, Bucks County Planning Commission, 1996.

CHRISTCHURCH. CONSEIL MUNICIPAL. *The City Plan*, Christchurch, conseil municipal de Christchurch, 1995.

FORT COLLINS, CONSEIL MUNICIPAL. *Land Development Guidance System for Planned Unit Developments*, Fort Collins, Current Planning Department, 1994.

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-GALLES DU SUD. *NSW Model Code*, Sydney, Department of Urban Affairs and Planning, 1997.

GOUVERNEMENT DE L'AUSTRALIE,. *AMCORD: A national resource document for residential development*, Canberra, ACT, Australian Government Publishing Service, 1995.

GOUVERNEMENT DE VICTORIA. *The Good Design Guide for Medium-Density Housing*, Melbourne, Department of Infrastructure, 1997.

KENDIG, Lane. *Performance Zoning*, Chicago, Planners Press, 1980.

LARGO, CONSEIL MUNICIPAL. *Comprehensive Development Code*, Largo, Community Development Department, 1993.

MESHENBERG, Michael J. *The Administration of Flexible Zoning Techniques*, Chicago (Illinois), American Society of Planning Officials, 1976.

OREGON STATE UNIVERSITY. *Performance Standards: A technique for controlling land use*, rapport spécial 424, Corvallis (Oregon), Oregon State University Extension Service, 1974.

PORTER, Douglas R., Patrick L. PHILLIPS et Terry J. LASSAR. *Flexible Zoning: How it works*, Washington (D.C.), The Urban Land Institute, 1988.

NOTES

1. Personne-ressource du milieu de l'enseignement, Australie
2. Décideur à l'échelle municipale, Melbourne
3. Personne-ressource du milieu de l'enseignement, Australie
4. Promoteur, Waitakere City
5. Décideur à l'échelle municipale, Fort Collins
6. Personne-ressource du milieu de l'enseignement, États-Unis
7. Promoteur, Melbourne
8. Promoteur, Australie
9. Promoteur, Australie
10. Promoteur, Waitakere City
11. Promoteur, États-Unis
12. Décideur à l'échelle municipale, Waitakere City